



Organización
Internacional
del Trabajo

► Impulsando la Productividad

Una Guía para Organizaciones
Empresariales

Editado por
ACT/EMP



Impulsando la Productividad

UNA GUÍA PARA ORGANIZACIONES
EMPRESARIALES



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP

VERSION 01

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020
Primera impresión 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por derechos de autor en virtud del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, se pueden reproducir extractos breves de ellos sin autorización, siempre y cuando se indique la fuente. Para derechos de reproducción o traducción, la solicitud debe dirigirse a ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico: rights@ilo.org. La Oficina Internacional del Trabajo acoge favorablemente dichas solicitudes.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados en una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de conformidad con las licencias que se les otorgan para este fin. Visite www.ifro.org para hallar la organización de derechos de reproducción de su país.

Impulsado la Productividad – Una Guía para Organizaciones Empresariales.
Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), 2020. 122 pp.

ISBN: 9789220335987 (impresión)

ISBN: 9789220335994 (pdf web)

Datos de catalogación de la OIT

Productividad, creación de empleo, crecimiento económico, organizaciones empresariales y de empleadores, trabajo decente, desarrollo sostenible.

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que se encuentran de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas, y el material presentado en ellas no implican la expresión de ninguna opinión de la Oficina Internacional del Trabajo sobre el estado legal de ningún país, área o territorio o sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en artículos, estudios y otras contribuciones firmadas corresponde exclusivamente a sus autores, y su publicación no constituye un respaldo de la Oficina Internacional del Trabajo a las opiniones expresadas en ellos.

Las referencias a nombres de empresas y productos y procesos comerciales no implican respaldo a estos por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de no mencionar una empresa, producto o proceso comercial en particular no indica desaprobación.

Puede encontrar información sobre publicaciones de la OIT y productos digitales en: www.ilo.org/publns.

Diseño, maquetación y concepto editorial: Lebran (Lebran.cl)
Ilustración: Patricio Otniel

Impulsando la Productividad

UNA GUÍA PARA ORGANIZACIONES
EMPRESARIALES



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP

VERSION 01

Prefacio

Paul Krugman dijo que “la productividad no lo es todo, pero a la larga, es casi todo”¹. El aumento de la productividad es fundamental para lograr empresas sostenibles y crear trabajo decente, ambos elementos centrales de cualquier estrategia de desarrollo que tenga como objetivo principal la mejora de la vida de las personas.

La OIT ha reconocido desde hace mucho tiempo el papel que desempeña la productividad en el desarrollo empresarial y la creación de empleo. Las conclusiones sobre Empresas Sostenibles adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2007², incorporan la noción de que incrementar la productividad es un factor clave para la competitividad empresarial y esencial para la sostenibilidad. La Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo³, adoptada por la CIT en 2019, también destaca a la productividad como piedra angular para lograr un enfoque centrado en las personas para el futuro del trabajo. El aumento de la productividad es también una de las prioridades estratégicas de la Agenda 2030, como parte del Objetivo 8 de Desarrollo Sostenible, que se centra en el crecimiento económico y la promoción del empleo productivo⁴.

Es evidente que la productividad y la competitividad son cuestiones clave para el desarrollo del sector privado en cualquier país. Las Organizaciones Empresariales (OE), tienen un papel fundamental que desempeñar para abordar estos problemas, tanto a través de su trabajo de promoción de políticas, como a través de los servicios que brindan a sus afiliados. La Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) ha elaborado esta Guía para responder a este desafío. Este material proporciona orientación práctica en dos áreas. Primero, es una herramienta para dar soporte a las OE para diseñar e implementar servicios específicos para ayudar a sus miembros a aumentar su productividad y su sostenibilidad. En segundo lugar, la Guía brinda consejos prácticos a las OE sobre cómo pueden reforzar su papel de representación, para promover políticas públicas que busquen mejorar la productividad, lo que a su vez mejorará la competitividad y dará como resultado la creación de más y mejores empleos.

¹ Krugman, Paul. *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990s*. Third Edition. MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.

² Conclusiones sobre la promoción de empresas sostenibles. Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_114235.pdf.

³ “Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo”. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108.a reunión. Ginebra, 21 de junio de 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf.

⁴ Hora de actuar para conseguir el ODS 8 : Integrar el trabajo decente, el crecimiento sostenido y la integridad ambiental”, Informe de la OIT 10 de julio 2019. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_741018/lang-es/index.htm.

Esta primera edición de la Guía se ha preparado durante la pandemia de la COVID-19. Es evidente que esto ha puesto en riesgo la supervivencia de millones de empresas, ha provocado pérdidas masivas de puestos de trabajo y ha puesto en peligro la fuente de ingresos de cientos de millones de trabajadores y empresarios en todo el mundo. Las medidas para estimular el crecimiento y la mejora de la productividad deben ser elementos clave de las estrategias de recuperación de la crisis de la COVID-19. Estamos trabajando en un entorno desafiante y extremadamente dinámico y las OE deben mostrar un liderazgo real y una defensa efectiva en el proceso de reconstruir la resiliencia y apoyar el cambio.

Por lo tanto, actualizaremos la Guía periódicamente para reflejar los cambios en el panorama económico global y los desafíos emergentes que puedan afectar la capacidad de las empresas para lograr una mayor resiliencia al aumentar su productividad.

Agradezco a quienes trabajaron con nosotros para elaborar esta Guía, incluidos los líderes de las OE que nos dieron su tiempo para revisar el documento final. También agradezco a Jorge Ramírez Mata por su trabajo de investigación y a la Consultora Lebran (Chile), por su apoyo en la edición y diseño gráfico de esta publicación.

El producto final es el resultado de la colaboración de todos los miembros del equipo global de ACT/EMP. Un agradecimiento especial al núcleo del equipo de producción integrado por Rafael Gijón, Roberto Villamil, Andrés Yurén, Luís González, Paolo Salvai y José Luis Viveros Añorve.

Deborah France-Massin

Directora

Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP)

Contenidos



10

Introducción

30

MÓDULO A

Conceptos e Indicadores

44

MÓDULO B

Entorno Empresarial

88

MÓDULO C

Prácticas de gestión

108

MÓDULO D

Asociaciones Clave

130

MÓDULO E

Directrices para aumentar el crecimiento de la productividad: cómo lograrlo

Introducción



La importancia del aumento de la productividad

“La productividad no lo es todo, pero, en el largo plazo, lo es casi todo. La capacidad de un país para mejorar su nivel de vida a lo largo del tiempo depende casi por completo de su capacidad de aumentar su producción por trabajador”.

Paul Krugman

Premio Nobel de Economía, 2008

La productividad es la eficiencia con la que las personas, las empresas y las economías utilizan sus recursos para producir bienes y servicios, con el fin de alcanzar los máximos beneficios económicos posibles, en un periodo determinado. Actualmente, existen numerosos estudios académicos en todo el mundo que muestran la importancia de la productividad para generar crecimiento económico, aumentar las ganancias y el crecimiento de las empresas, reducir los precios para los consumidores, aumentar los salarios de los trabajadores y mejorar el nivel de vida de la población en general.

TABLA 1

Importancia de la productividad

A mayor productividad, mayores ganancias y crecimiento para las empresas

- Un aumento de la productividad del 17 por ciento en un grupo de empresas textiles medianas en la India incrementó las ganancias por empresa en USD 300.000 en un año y el número de plantas de producción en tres años (Bloom *et al.*, 2013)

A mayor productividad, mayores salarios

- Un estudio reciente de Edward P. Lazear, investigador de Stanford, proporciona sólida evidencia empírica sobre el vínculo entre la productividad y los salarios en los países de la OCDE (Lazear, 2019)
- Un aumento del 10 por ciento en la productividad se asocia con un aumento del 7,4 por ciento en la compensación real de los trabajadores en los Estados Unidos (Stansbury & Summers, 2017).

A mayor productividad, mayor crecimiento económico

- La ausencia de crecimiento de la productividad ha llevado a una desaceleración mundial del crecimiento económico (Eichengreen *et al.*, 2011)
- Existe una correlación del 91 por ciento entre el crecimiento económico y el crecimiento de la productividad total de los factores (TFP)¹

A mayor productividad, menores costos para los consumidores

- El aumento de la productividad en el sector de telecomunicaciones de los Estados Unidos, entre 1970 y 2000, redujo el costo de las llamadas de larga distancia a una sexta parte (Alm & Cox, 2002)

A mayor productividad, menores niveles de pobreza

- Los países con mayor crecimiento de la productividad laboral agrícola experimentan las tasas más altas de reducción de la pobreza (Byerlee *et al.*, 2009)

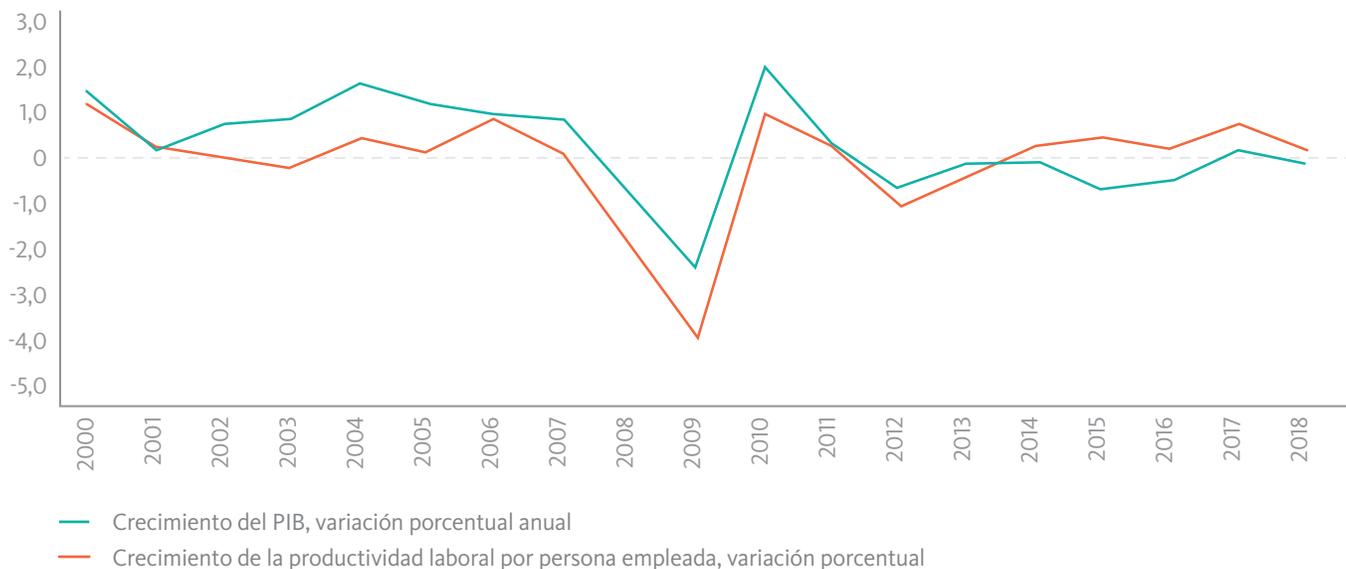
¹ La correlación se calculó tomando como muestra los niveles de crecimiento anual promedio de ambas variables en todo el mundo entre 2000 y 2018, utilizando información de la base de datos Total Economy Database de The Conference Board.

(a) A mayor productividad, mayor crecimiento económico

A nivel de país, los aumentos en la productividad total de los factores (PTF) están estrechamente vinculados a los aumentos en el **crecimiento económico**. La correlación entre ambas variables es del **91 por ciento**², lo que muestra la estrecha relación entre el crecimiento de una economía y el aumento de sus niveles de productividad. La PTF mide la eficiencia con la que se utilizan mano de obra, capital (maquinaria y equipo) y bienes intermedios en la producción de bienes y servicios; por lo tanto, los aumentos de PTF reflejan una utilización más eficiente del potencial de una economía, lo que aumenta su crecimiento económico a largo plazo.

FIGURA 1

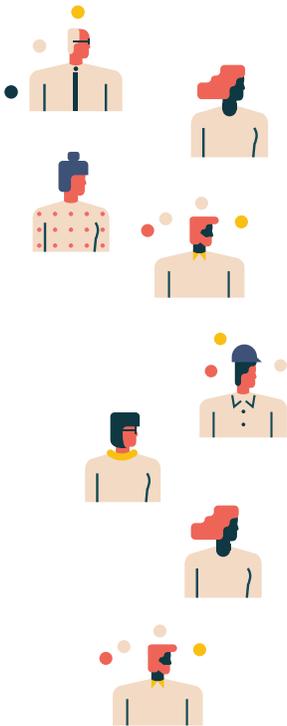
Movimiento conjunto de la productividad y el crecimiento económico (tasas de crecimiento global)



Fuente: Elaboración propia utilizando información de la base de datos Total Economy Database de The Conference Board.

Un estudio intersectorial analizó 27 casos de desaceleración económica en diferentes países y encontró que el 85 por ciento de la desaceleración del crecimiento económico en dichos países se debió a menores tasas de crecimiento de la productividad (Eichengreen et al., 2011). Según los autores, lo que este resultado permite intuir es claro: las desaceleraciones se producen en el punto en el que ya no es posible aumentar la productividad reasignando recursos del sector agrícola al industrial, o cuando los beneficios de importar tecnología extranjera disminuyen. En consecuencia, las tasas de crecimiento de la PTF sufren una fuerte caída y el crecimiento económico se contrae.

² Ídem.



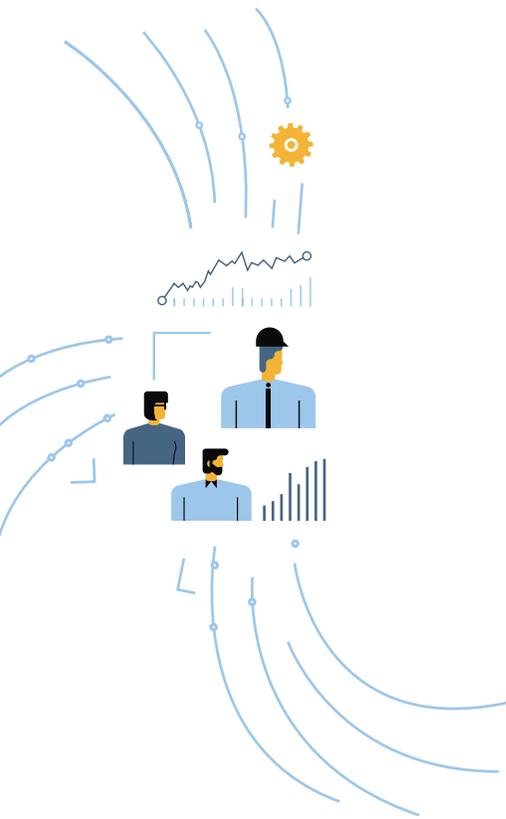
De acuerdo con este estudio de Eichengreen, este ha sido un factor común de muchas desaceleraciones económicas en las últimas décadas. El estudio incluye el caso de Argentina, economía que experimentó una disminución en su tasa de crecimiento económico antes de la crisis financiera de finales de la década de 1990. También se incluyen los casos de varias economías europeas en el periodo de desaceleración que siguió a la recuperación económica de la Segunda Guerra Mundial, así como los casos de desaceleración del crecimiento económico en economías exportadoras de petróleo, como Irán y Arabia Saudita, en la década de 1970. como Irán y Arabia Saudita, en la década de 1970.

(b) A mayor productividad, mayor empleo

El crecimiento de la productividad permite generar ahorros mediante una mayor eficiencia operativa y de asignación que permite lograr un mayor nivel de producción utilizando la misma cantidad de insumos (Grover *et al.*, 2019). Luego, las empresas pueden usar dichos ahorros para invertir en el desarrollo de capacidades de los trabajadores y adquirir maquinaria y equipo, fomentando así la acumulación de capital, lo que puede aumentar aún más la producción y contribuir a mejorar el proceso de crecimiento de la productividad³. A medida que aumenta la escala de producción, también puede haber aumentos de productividad provenientes de la disminución de los costos por unidad producida a lo largo del tiempo. Los beneficios económicos obtenidos se pueden canalizar a los consumidores mediante mejoras en su poder adquisitivo debido a menores precios o salarios más altos. El mayor poder adquisitivo conduce a un mayor gasto del consumidor, lo que se traduce a su vez en una mayor demanda agregada, que finalmente conduce al crecimiento del empleo. La evidencia empírica muestra que existe una relación entre mayores tasas de crecimiento de la productividad y un menor desempleo (Atkinson & Brown, 2018; Atkinson, 2016).

Además, el discurso según el cual la innovación tecnológica (es decir, la automatización) causa destrucción del empleo es engañoso. Es la llamada **falacia de la escasez de trabajo**: la idea de que hay una cantidad limitada de trabajo por hacer (Miller & Atkinson, 2013). Esta sugiere que la tecnología puede crear desempleo al desplazar a los trabajadores, porque mientras más eficiente es nuestro trabajo, menos trabajo hay para los trabajadores. Esta es una visión errónea del impacto de la innovación tecnológica porque pasa por alto el impacto positivo que la tecnología tiene en el crecimiento de la productividad y los ingresos, que a su vez conduce a una mayor demanda agregada y a la creación de empleo.

³ Los trabajadores necesitan herramientas para realizar sus tareas. A mayor cantidad de equipo por trabajador, es más lo que estos pueden producir, hasta utilizar por completo la capacidad de la empresa. Para una discusión más detallada sobre el vínculo entre el crecimiento de la productividad y la formación de capital, véase Peach, R., & Steindel, C. (2017). Low productivity growth: The capital formation link. *Liberty Street Economics* (blog). Federal Reserve Bank of New York.



(c) A mayor productividad, mayores ganancias y crecimiento de las empresas

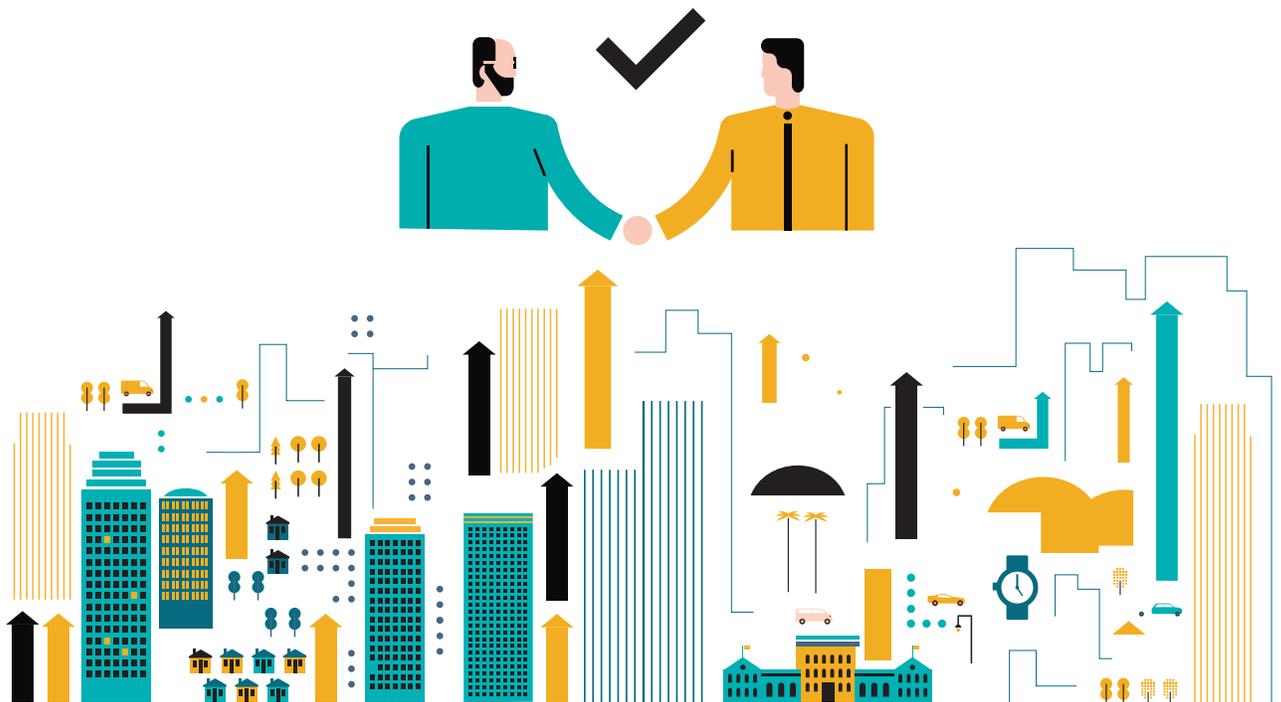
El crecimiento sostenido de la productividad es importante para el crecimiento y desarrollo de las empresas, ya que les permite ser rentables (al ampliar la producción y/o minimizar los costos de producción). Las empresas pueden luego reinvertir estas mayores ganancias para continuar aumentando su eficiencia y rentabilidad en el mediano plazo. En otras palabras, las empresas que aumentan su productividad tienen ingresos más altos, que pueden invertirse en áreas como maquinaria o desarrollo de capacidades de la fuerza laboral para aumentar aún más la producción y fortalecer el proceso de crecimiento de la productividad. Dichos aumentos de productividad no necesariamente requieren de inversiones costosas para las empresas, sino más bien de un uso eficiente de sus recursos humanos y físicos.

Un caso de estudio de Bloom et al. (2013) sobre empresas indias, confirma este punto. Durante un experimento económico que involucró a un gran número de empresas textiles en ese país, las compañías recibieron asesoría gratuita relacionada con prácticas de gestión, centrada en el aumento de la productividad. Los gerentes de dichas empresas no estaban familiarizados con los mejores estándares internacionales relacionados con la gestión orientada a la productividad, lo que limitaba el potencial económico y la rentabilidad de sus empresas en el largo plazo. Estas empresas textiles recibieron cuatro meses de orientación intensa sobre los mejores estándares internacionales. Posteriormente, las empresas lograron incrementar su productividad en un 17 por ciento en promedio después de un año y aumentar las ganancias en USD 300.000 por empresa, en promedio. A mediano plazo, las empresas tuvieron un crecimiento considerable y ampliaron el número de plantas de producción en los siguientes tres años.

A medida que aumenta la escala de la producción, los menores costos de producción por unidad permiten mayores aumentos de productividad; en otras palabras, se generan economías de escala dinámicas. Además, es importante tener en cuenta que los efectos positivos del aumento de la productividad se extienden más allá de las empresas, hacia los consumidores. Gracias a mercados competitivos, los menores costos de producción por unidad se reflejan en precios más bajos, lo que aumenta el poder adquisitivo de los consumidores y conduce a un mayor crecimiento económico.

(d) A mayor productividad, menores costos para los consumidores

En un estudio intersectorial que incluye varias industrias en los Estados Unidos de Alm y Cox (2002), muestra los efectos positivos del aumento de la productividad, reflejados en menores costos y precios. Un ejemplo revelador es el de la industria telefónica. Los avances tecnológicos entre 1970 y 2000 transformaron el sector de las telecomunicaciones. Mientras que cada operador telefónico solo procesaba en promedio **64** llamadas de larga distancia por día en 1970, para el año 2000 ya podían conectar **1.861** llamadas. El impacto positivo en los consumidores era claro. Se estima que, sin tales aumentos de productividad, una llamada de larga distancia habría costado aproximadamente 6 veces más en el año 2000. Como resultado, los consumidores en los Estados Unidos pudieron ahorrar dinero en llamadas de larga distancia y gastar ese dinero en otros bienes y servicios. En consecuencia, los aumentos de productividad del sector de telecomunicaciones impulsaron el crecimiento económico en diversos sectores. La industria telefónica es una de muchas historias similares en términos de crecimiento de la productividad.

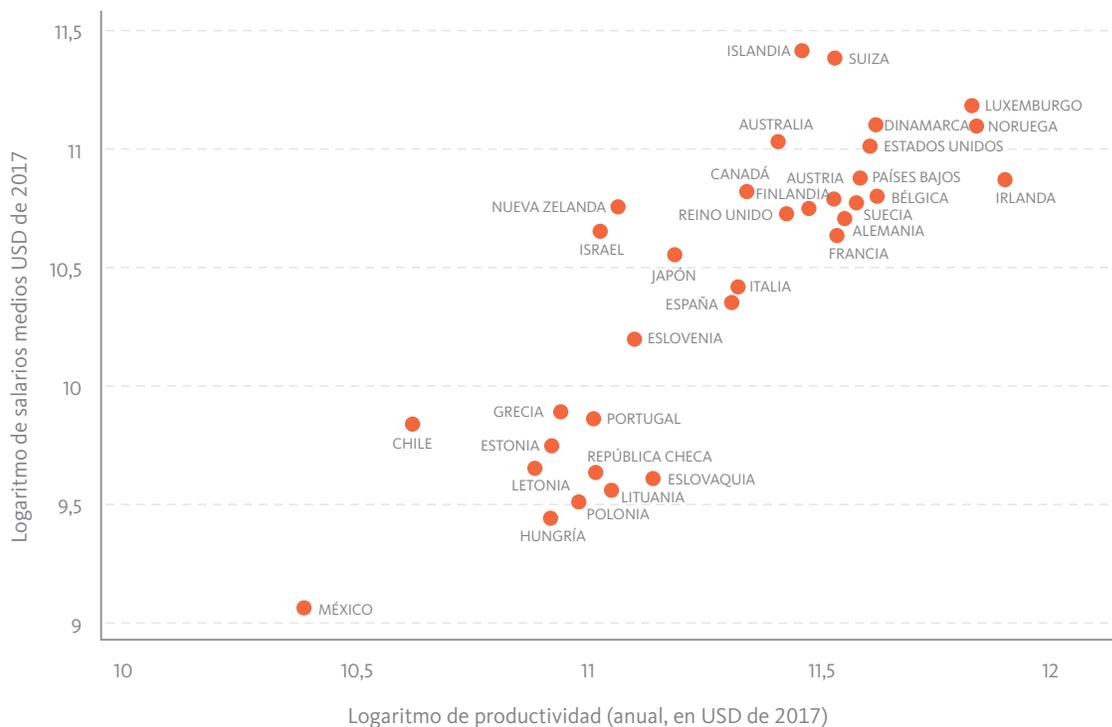


(e) A mayor productividad, mayores salarios para los trabajadores

La fijación de salarios debe tomar en cuenta factores económicos, en particular los niveles de productividad, en virtud del Convenio 131 de la OIT. La evidencia empírica muestra que la productividad laboral es el factor económico más importante para fijar los salarios a un nivel que permita a las empresas retener trabajadores y crear empleos. Cuanto mayor sea la productividad, mayor será el nivel de los salarios y mayor la capacidad de las empresas para crear empleos. El crecimiento de la productividad también es una condición necesaria que permite a las empresas mejorar las condiciones generales de trabajo. Un estudio reciente de Edward P. Lazear (2019), profesor e investigador de la Universidad de Stanford, concluye que existe fuerte evidencia empírica sobre el vínculo entre productividad y salarios a nivel global, tanto en términos de comparaciones de país a país, como de la trayectoria de la productividad y los salarios en prácticamente todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, Lazear concluye que los aumentos en la productividad benefician a todos los tipos de trabajadores, al incrementar el salario promedio de los trabajadores de bajos y altos ingresos.

FIGURA 2

Comparación entre productividad y salarios (países miembros de la OCDE)

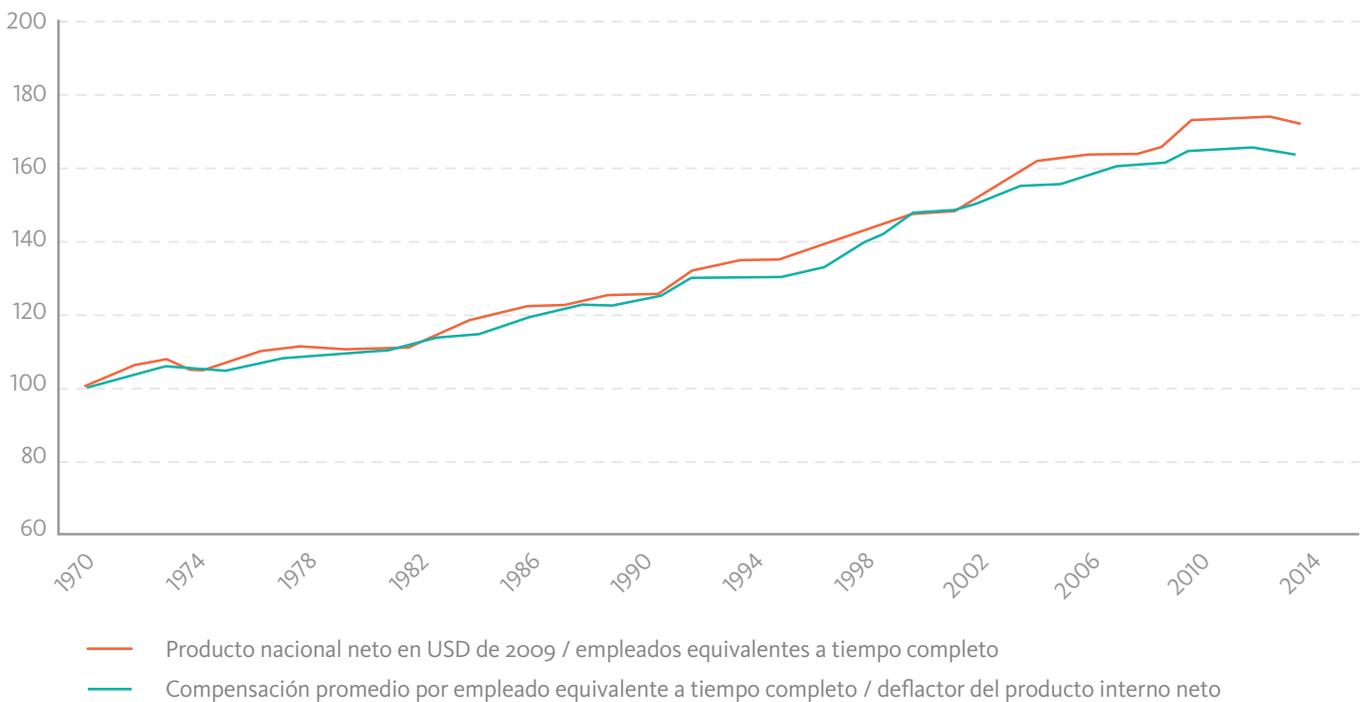


Fuente: Lazear (2019).

El economista Robert Lawrence, profesor e investigador de la Universidad de Harvard, presenta evidencia importante sobre la relación estadística entre los niveles de productividad y los salarios en los Estados Unidos (Lawrence, 2016). En su investigación, Lawrence realiza una medición minuciosa de la relación a largo plazo entre ambos indicadores en los Estados Unidos, y presenta evidencia de cómo el crecimiento de la productividad y en las remuneraciones de los trabajadores coincidieron entre 1970 y 2001, con solo una ligera divergencia a partir de 2001, pero manteniendo una tendencia similar en el largo plazo. La evidencia muestra una relación entre las trayectorias a largo plazo de la productividad y los salarios en las últimas décadas en los Estados Unidos.

FIGURA 3

Productividad y salarios en los Estados Unidos, 1970-2014.

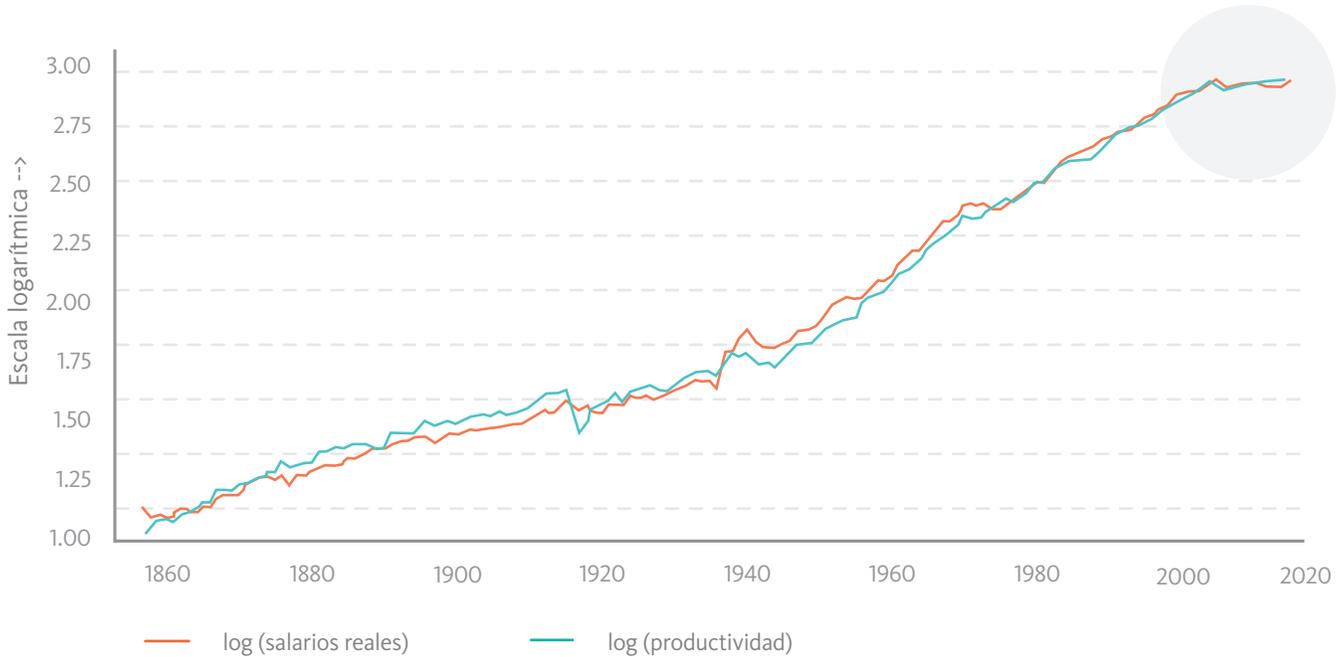


Fuente: Lawrence (2016).

En el Reino Unido, las trayectorias de los salarios reales y de la productividad laboral también han mostrado una fuerte relación estadística desde 1860, según lo demuestran Castle & Hendry (201). La figura 4 muestra cómo la asociación entre ambas variables ha sido estable a lo largo del tiempo, lo que demuestra la importancia de aumentar la productividad para mejorar los salarios reales en el largo plazo. Desafortunadamente para los trabajadores y las empresas del Reino Unido, desde 2007, la productividad laboral de esta economía ha experimentado reducidas tasas de crecimiento, y ese bajo crecimiento de la productividad (de apenas un 0,8% a lo largo de una década, 2007-2018) ha contribuido también a reducir el crecimiento en los salarios reales desde dicho año.

FIGURA 4

Logaritmo de salarios reales y logaritmo de producto por trabajador del Reino Unido desde 1860 (emparejado por medias)⁴



Fuente: Castle and Hendry (2014)

Además de la relación estadística entre productividad y salarios, estudios recientes han demostrado también una importante relación causal entre ambos indicadores. Por ejemplo, Stansbury y Summers (2017), quienes realizaron un análisis econométrico de datos de 1975 a 2015 en los Estados Unidos, descubrieron que un incremento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento de la productividad se asocia con un aumento de 0,74 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento de la remuneración promedio de los trabajadores. Los autores de la investigación encuentran que esta relación entre productividad y salarios es estadísticamente significativa, y concluyen que aumentar la productividad es un factor crucial para aumentar los ingresos de los trabajadores.

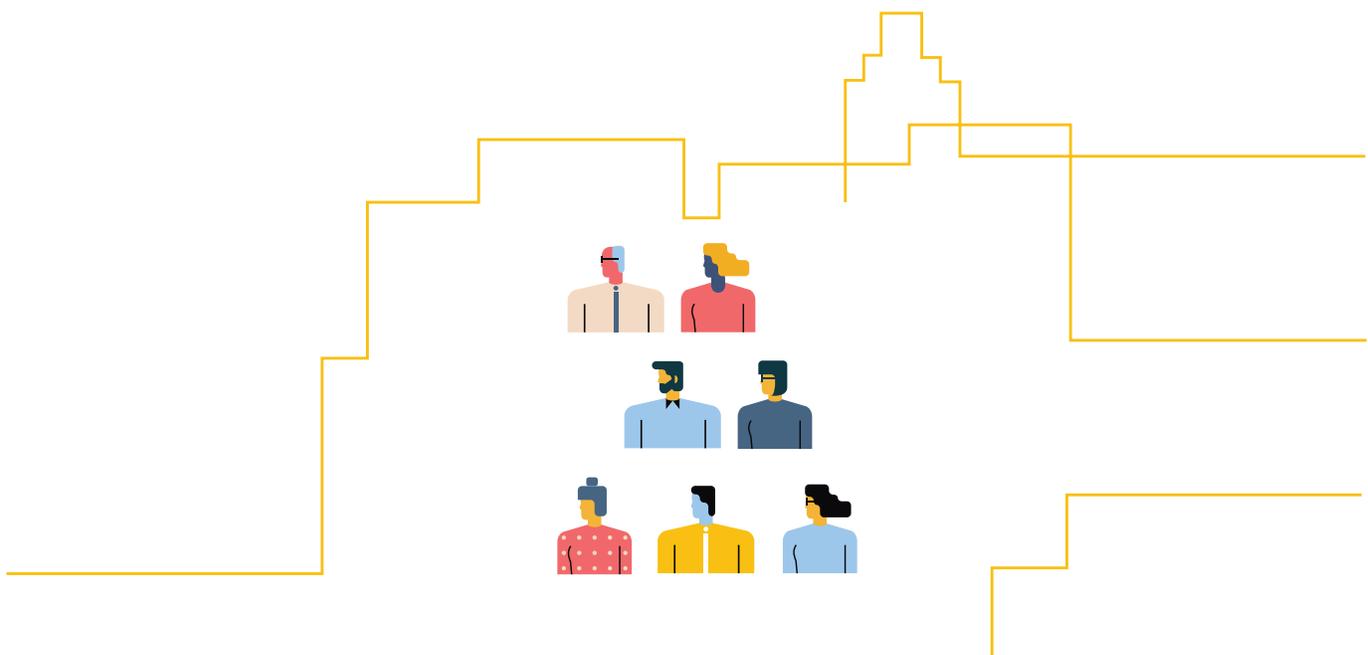
Desafortunadamente, en muchos países de la OCDE, la desaceleración en el crecimiento de la productividad se ha visto acompañada por un crecimiento aún menor en los salarios reales, en particular para los trabajadores poco calificados. En ese sentido, se debe destacar la importancia de los marcos institucionales y las políticas públicas para aumentar la productividad laboral y así revitalizar el crecimiento de los salarios. Un claro ejemplo del tipo de política pública que puede contribuir a este fin es la inversión en el desarrollo de competencias de la fuerza laboral para fortalecer la capacidad de desempeño de los trabajadores, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y utilizar los desarrollos tecnológicos más recientes (OECD, 2018).

⁴ La escala logarítmica se utiliza para facilitar la representación gráfica de los datos

(f) A mayor productividad, menores niveles de pobreza

El crecimiento de la productividad es también un factor clave para reducir los niveles de pobreza de un país. Un caso notable es la relación existente entre la productividad agrícola y las tasas de reducción de la pobreza. Hay varias formas en las que un aumento en la productividad agrícola conduce a niveles más bajos de pobreza. Por ejemplo, el aumento del rendimiento agrícola (producción agrícola por metro cuadrado) aumenta los ingresos de los productores y puede traducirse en un mayor poder adquisitivo para los consumidores, debido a que aumenta la oferta y bajan los precios. Un estudio que analiza 12 economías diferentes concluye que los países con las mayores tasas de crecimiento de la productividad laboral agrícola también han experimentado las mayores tasas de reducción de la pobreza (Byerlee *et al.*, 2009).

El argumento anterior es válido no solo para el sector agrícola. Los aumentos de productividad que permiten que una determinada industria reduzca sus costos y precios, abren oportunidades para que los consumidores, por medio de aumentos de su poder adquisitivo debido a precios más bajos, compren otros bienes y servicios o ahorren, lo que aumenta su bienestar. Este efecto es un impulsor clave de la reducción de la pobreza y es especialmente importante en el caso de los aumentos de productividad de aquellas industrias que producen bienes que forman parte de la canasta básica de consumo, que incluye los productos indispensables para la población de bajos ingresos. Además, la inversión en educación y capacitación de la fuerza laboral menos calificada es un factor clave para aumentar la productividad de las economías en desarrollo, lo que a su vez tiene un efecto directo en la reducción de sus niveles de pobreza.



La desaceleración de la productividad

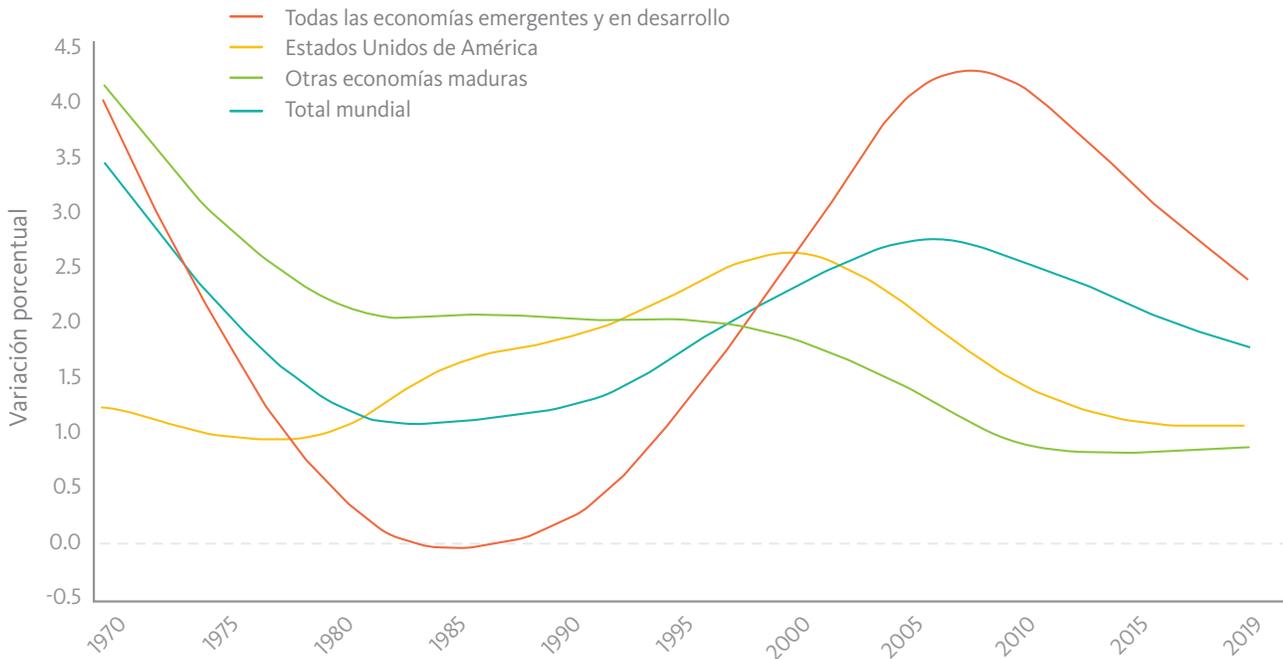


Lamentablemente, los años posteriores a la recuperación de la crisis financiera mundial se han caracterizado por una marcada desaceleración en el crecimiento de la **productividad laboral**. La desaceleración ha llevado a una contracción del crecimiento de las empresas, evitó los aumentos salariales y frenó el crecimiento económico mundial. Según el Banco Mundial, la desaceleración en el crecimiento de la productividad laboral vivida hasta antes del inicio de la pandemia ocasionada por la COVID-19, ha sido la más pronunciada, prolongada y generalizada hasta la fecha, de acuerdo con datos que abarcan varias décadas (World Bank, 2020).

La figura 5 muestra las tendencias de **crecimiento del PIB por persona empleada**, que indican aumentos constantes en las tasas de crecimiento de la productividad laboral entre finales de la década de 1980 y el inicio de la crisis financiera, en 2008. Desde entonces, las tasas de crecimiento de la productividad laboral, tanto a nivel mundial como en economías en desarrollo, han disminuido de manera continua.

FIGURA 5

Tendencias de crecimiento del PIB por persona empleada utilizando el filtro Hodrick-Prescott, para regiones clave, 1970-2019

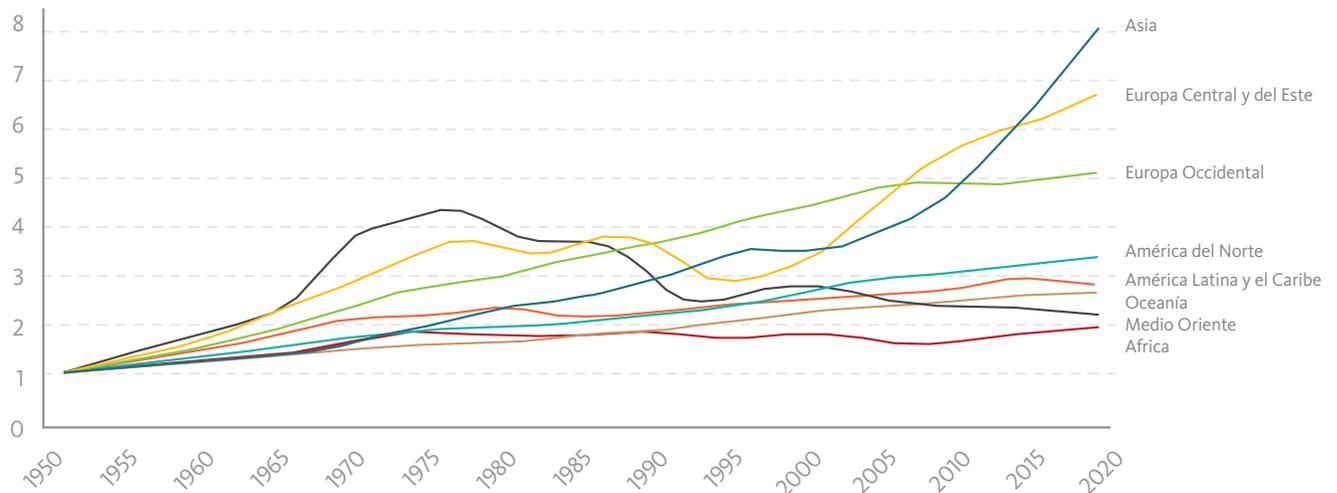


Fuente: The Conference Board (2019), sobre la base de información de la base de datos Total Economy Database de The Conference Board (versión ajustada), abril de 2019.

La figura 6 muestra el crecimiento acumulado de la productividad laboral por regiones entre 1950 y 2019. Es importante destacar el crecimiento letárgico (relativamente estancado) de la productividad laboral en **África**, que contrasta con el crecimiento relativamente acelerado de la productividad laboral en Asia y Central y **Europa** del Este. Por otro lado, es importante notar la importante desaceleración de la productividad laboral en el **Medio Oriente** desde finales de la década de 1970, y su lento crecimiento en las demás regiones, entre ellas **América Latina**. La historia de éxito más notable de las últimas décadas es el crecimiento de la productividad laboral en Asia, región que duplicó su nivel promedio de productividad laboral entre 2005 y 2019. Mientras tanto, en ese mismo periodo, el nivel promedio de la productividad laboral en el Medio Oriente se contrajo.

FIGURA 6

Crecimiento acumulado de la productividad laboral utilizando el filtro Hodrick-Prescott, 1950-2019 (año de referencia = 1950)



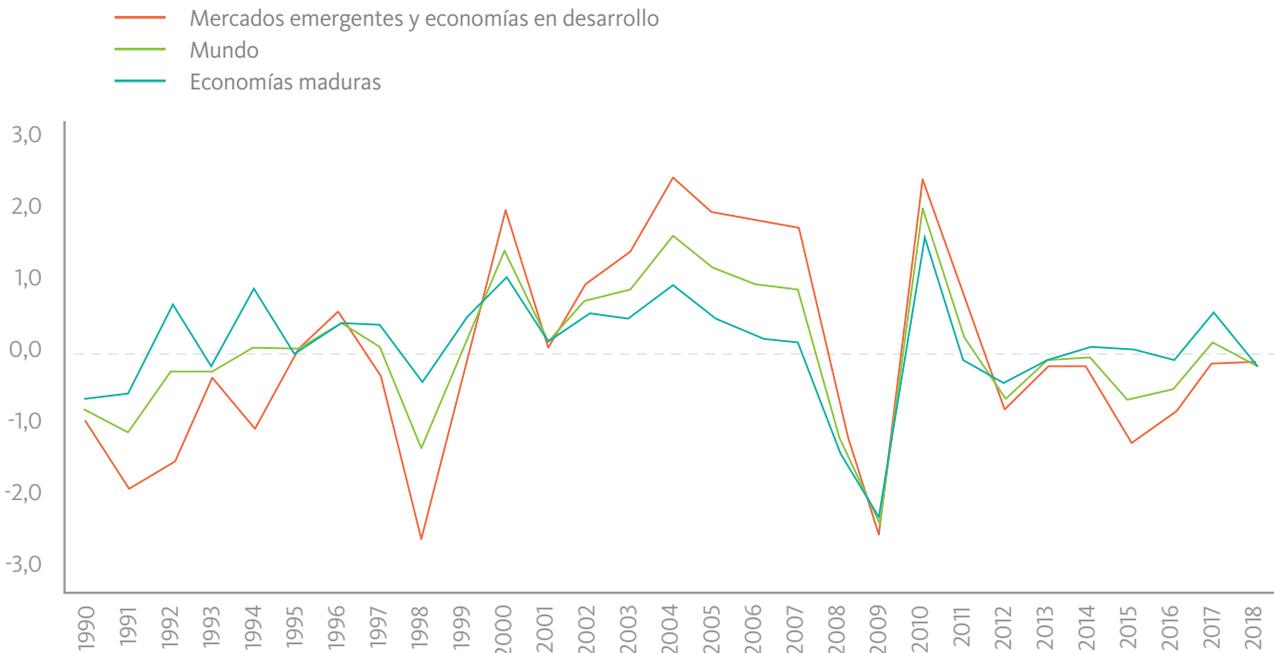
Fuente: Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT, con información de la base de datos Total Economy Database de The Conference Board.

También es importante analizar las tendencias de la productividad total de los factores (PTF), que se presentan en la figura 7. La PTF proporciona una estimación de la eficiencia general con la que el capital físico y humano, y los insumos intermedios, son utilizados en el proceso de producción. En los años posteriores a la recuperación de la crisis financiera, el crecimiento de la PTF sufrió una disminución considerable y prácticamente no tuvo variación. El crecimiento global de la PTF promedió un **0,1% por año de 2010 a 2017**, una tasa 10 veces menor que la experimentada en el periodo inmediatamente anterior a la recuperación de la crisis financiera (2000-2007).

El crecimiento prácticamente nulo de la PTF entre 2010 y 2017 indica que el aumento de la productividad laboral (medido como PIB por persona empleada) durante el mismo periodo se debió sobre todo a la acumulación de capital físico, antes que a mejoras en la eficiencia o la innovación (The Conference Board, 2019) Además, las estadísticas de las **economías emergentes y en desarrollo** son especialmente preocupantes. Desde 2012, la PTF en las economías emergentes y en desarrollo ha crecido a un ritmo menor que en las economías avanzadas (véase la figura 7).

FIGURA 7

Crecimiento porcentual promedio anual de la productividad total de los factores, 1990-2018

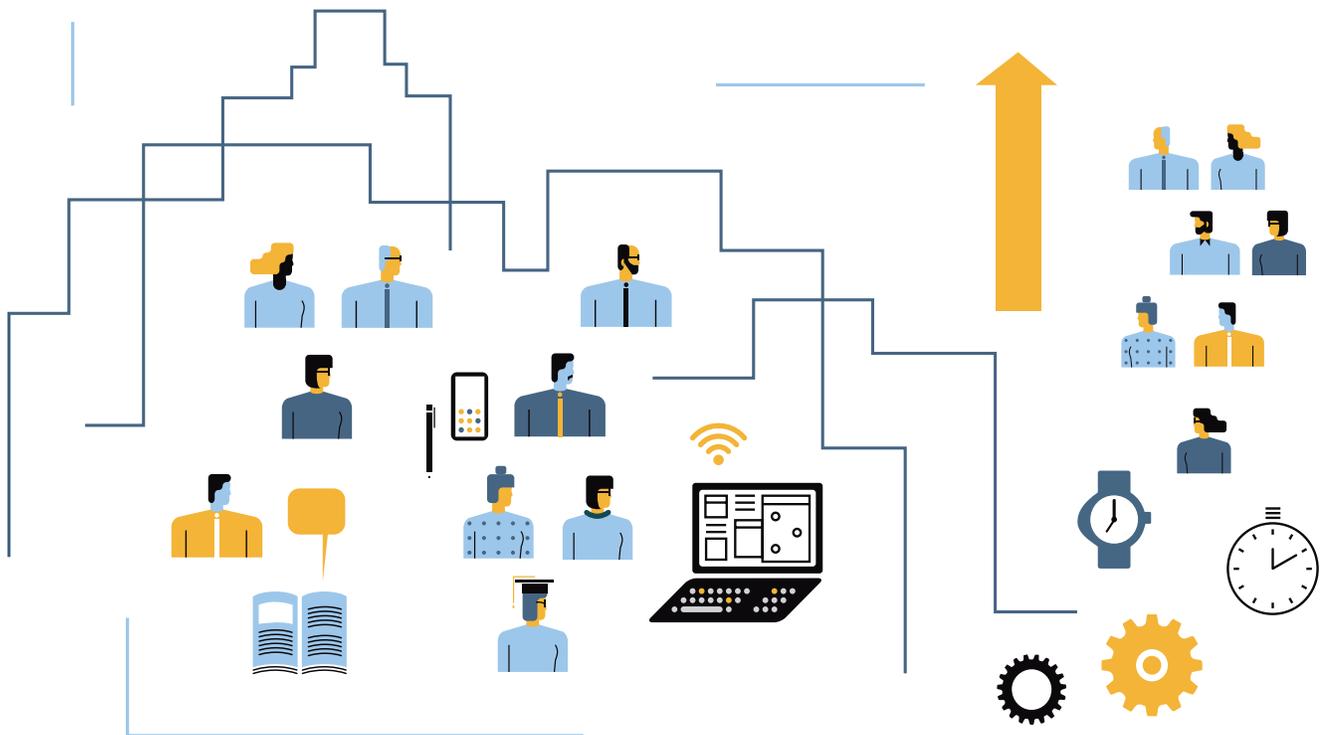


Fuente: Base de datos Total Economy Database de The Conference Board.

Según el Banco Mundial, la actual desaceleración en el crecimiento de la productividad laboral ha sido la más pronunciada, prolongada y generalizada hasta la fecha, de acuerdo con datos que abarcan varias décadas.

(Banco Mundial, 2020).

La Productividad en tiempos de COVID-19



Las restricciones a la circulación de personas y la interrupción abrupta de la actividad económica para contener la propagación de la **COVID-19** han llevado al colapso de los sistemas de producción y a la pérdida repentina de ingresos, lo que pone en riesgo la supervivencia de millones de empresas (en especial, microempresas y pymes) y empleos en la mayoría de los países. Entre las devastadoras consecuencias económicas, sociales y laborales de la crisis actual, **el agravamiento del deterioro de la productividad**, que antes de la pandemia de COVID-19 aún no había vuelto a los niveles observados antes de la crisis financiera mundial de 2007-2009, podría ser un obstáculo considerable para la recuperación del crecimiento económico y del empleo.

En el entorno económico posterior a la pandemia de COVID-19, la **recuperación de la productividad** será fundamental para que las empresas generen colchones financieros, es decir, reservas de efectivo y balances sólidos; inviertan en mejorar los conocimientos y capacidades de sus trabajadores; e inviertan en tecnología que las hagan más resistentes y, por tanto, les permitan desarrollar una **resiliencia económica y estructural** para hacer frente a los futuros choques de oferta y demanda y adaptarse a las condiciones de los mercados nuevos y emergentes. En este contexto, el papel de las organizaciones empresariales (“OE” en adelante en singular o plural) será esencial para guiar y apoyar a sus miembros en el empeño de recuperar la productividad.

Un enfoque holístico para aumentar la productividad

Dada la gran variedad de factores interrelacionados que deben interactuar para revitalizar el crecimiento de la productividad, se requiere de un **enfoque integral** que facilite la inversión en capital humano, físico e intangible; aliente la reasignación de recursos hacia sectores más productivos; apoye la capacidad de las empresas para adoptar tecnología e innovación; y promueva un entorno macroeconómico e institucional favorable al crecimiento (BM, 2020).

La presente guía tiene como objetivo contribuir al logro del **Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8 (ODS 8), referido a la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos**. Con este fin, se examinan los factores clave para el crecimiento de la productividad, divididos en tres categorías principales. En el módulo B, se presentan algunos de los factores clave para el **entorno empresarial**. Se trata de condiciones que pueden promoverse mediante políticas y regulaciones públicas establecidas por el sector público, tales como capacitación, acceso a financiamiento y mejores políticas para inversiones en infraestructura. En el módulo C se presentan varias **prácticas de gestión**. Estas tienen el potencial de aumentar la productividad de una empresa, como un clima organizacional que fomente la comunicación constante, incentivos económicos a la productividad laboral o prácticas relacionadas con brindar igualdad de oportunidades a los empleados. Vale la pena aclarar, que los **factores externos** (aquellos que pueden afectar el crecimiento de la productividad, pero que no son causados por empresas o Gobiernos) son enumerados en la parte final de esta sección, pero no forman parte del ámbito de análisis de esta guía.

MEJORA DEL ENTORNO EMPRESARIAL

Esta guía analiza **12 factores clave** del entorno empresarial. La siguiente lista no es exhaustiva, pero incluye aspectos esenciales que deben ser tomados en cuenta por los responsables de la formulación de políticas al definir la regulación y las políticas.

Factores importantes para la mejora del entorno empresarial

- | | |
|--|--|
| 1. Estabilidad macroeconómica | 8. Derechos de propiedad y Estado de derecho |
| 2. Desarrollo de habilidades y calidad educativa | 9. Gobernanza y política anticorrupción |
| 3. Mercados laborales inclusivos y flexibles | 10. Competencia |
| 4. Transición para salir de la informalidad | 11. Política industrial |
| 5. Emprendimiento e innovación | 12. Comisiones Nacionales de Productividad |
| 6. Acceso a crédito y servicios financieros | |
| 7. Infraestructura física, digital y conectividad con mercados internacionales | |



En el módulo B de esta guía analizan separadamente cada uno de estos factores clave. Sin embargo, es importante tener en cuenta que ninguno de los factores mencionados en dicho módulo debe ser abordado con una política aislada: para la mejora del entorno empresarial se requiere una estrategia integral. La creación de un entorno favorable para las empresas requerirá de una adecuada capacitación del capital humano en el sistema educativo, con un enfoque centrado en el desarrollo de las habilidades requeridas por el mercado laboral y que tome en cuenta las futuras transformaciones del trabajo. En paralelo, la mejora del entorno empresarial requerirá reducir la discriminación laboral a fin de aumentar la participación en el mercado laboral de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y las mujeres. Un entorno empresarial propicio para la productividad también debe proporcionar fuentes de financiamiento asequibles, una condición necesaria para impulsar el crecimiento productivo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en los países en desarrollo. Todas las políticas antes mencionadas son complementarias e idealmente deben implementarse por medio de Comisiones Nacionales de Productividad; e incluir la participación del Gobierno, los actores sociales, el sector privado y la academia.

MEJORA DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN

Esta guía presenta **6 factores clave** relacionados con prácticas de gestión orientadas a la productividad. La siguiente lista no es exhaustiva, pero incluye características fundamentales que las empresas deben tener en cuenta al diseñar una estrategia para aumentar su productividad.

Factores importantes para la mejora de las prácticas de gestión

1. Clima organizacional orientado a la comunicación
2. Flexibilidad en el espacio de trabajo
3. Incentivos económicos para la productividad/desempeño de los empleados
4. Eficiencia energética y gestión de residuos
5. Seguridad y salud
6. Igualdad de oportunidades

Según Nicholas Bloom, profesor e investigador de la Universidad de Stanford, las diferencias de productividad entre empresas y países son en gran medida un reflejo de diferencias en las prácticas de gestión. Bloom y Van Reenen (2010) han realizado varias encuestas para medir de manera sistemática las prácticas de gestión en empresas, industrias y países. Su investigación muestra cómo la falta de información relacionada con buenas prácticas de gestión puede ser una limitación para aumentar la productividad de una empresa. El módulo C de esta guía presenta directrices generales para mejorar las prácticas de gestión de una empresa, basadas en diversos estudios de caso internacionales y en las más recientes investigaciones académicas.

FACTORES EXTERNOS

Los factores externos se refieren a la serie de acontecimientos que pueden ocurrir y afectar el crecimiento de la productividad, pero que no están determinados por

las prácticas de gestión de la empresa o por las políticas o regulaciones del sector público. En esta guía no se hace un análisis en profundidad de estos factores porque no son afectados por iniciativas públicas o privadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta su importancia y su posible impacto en la productividad.

Factores Externos

1. Fenómenos climáticos
2. Oferta y demanda internacional de bienes y servicios
3. Reservas (stock) de recursos naturales
4. Precios internacionales de productos básicos
5. Volatilidad financiera internacional y salidas de capital
6. Acontecimientos de cisne negro (ataques terroristas, **crisis sanitarias globales como la pandemia de COVID-19**)

Los factores externos incluyen fenómenos climáticos inusuales que pueden llevar a un aumento o reducción considerable de la productividad. Por ejemplo, el fenómeno de El Niño puede reducir la cantidad de lluvia en una temporada de cosecha determinada y, por lo tanto, reducir la productividad del sector agrícola para ese año. Del mismo modo, los cambios en la oferta y la demanda internacional de bienes y servicios pueden afectar considerablemente los niveles de productividad. Por ejemplo, los periodos de volatilidad económica internacional, como la crisis financiera mundial que se inició en los Estados Unidos, pueden contraer la actividad económica internacional y, por lo tanto, la productividad de muchas economías en desarrollo.

Las OE deben tener en cuenta de qué manera se transmiten los choques externos y cómo impactan en el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, en el crecimiento de las empresas. En primer lugar, las variaciones en el **tipo de cambio** pueden aumentar o disminuir los ingresos de las empresas. Si bien una depreciación de la moneda puede hacer que las exportaciones sean más competitivas (debido a los precios más bajos de los bienes producidos en el país), también puede generar mayores costos de producción si las empresas importan materias primas y bienes intermedios. En algunos casos, las empresas pueden pasar a usar insumos nacionales, pero esto no siempre es posible. Por otro lado, los **precios** internacionales transmiten los efectos de las variaciones en la oferta y la demanda internacional de bienes y servicios. Por ejemplo, el precio internacional del petróleo aumenta de manera considerable cuando aumenta la expectativa sobre una contracción del suministro.

Esta guía presenta evidencia que demuestra la importancia de adoptar un enfoque integral que mejore tanto las condiciones del entorno empresarial como las prácticas de gestión de las empresas. En línea con las buenas prácticas internacionales, este enfoque requiere de **una estrategia nacional y una visión a largo plazo** que reúnan los esfuerzos de los sectores público y privado, con el apoyo de la academia y los actores sociales, para fomentar el crecimiento de la productividad..



Referencias

- Alm, Richard, and W. Michael Cox. 2002. "Creative Destruction", available at <https://www.econlib.org/library/Enc/CreativeDestruction.html>.
- Atkinson, R. and Brown, J. (2018). *The Future of Work: A Guide for Transatlantic Policymakers*. The Information Technology and Innovation Foundation (ITIF) and Bertelsmann Foundation. December. <https://itif.org/publications/2018/12/17/future-work-guide-transatlantic-policymakers>
- Atkinson, R. D. (2016). *Think Like an Enterprise: Why Nations Need Comprehensive Productivity Strategies*. Information Technology & Innovation Foundation. <http://www2.itif.org/2016-think-like-an-enterprise.pdf>
- Bachelet, Michelle. 2016. "The Economic Empowerment of Women for More Productive and Inclusive Societies". In *OECD Yearbook 2016: Productive Economies, Inclusive Societies*. Paris: OECD.
- Bloom, Nicholas, and John Van Reenen. 2010. "Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?" *Journal of Economic Perspectives*, 24 (1): 203-24.
- Bloom, Nicholas, Benn Eifert, Aprajit Mahajan, David McKenzie, and John Roberts. 2013. "Does Management Matter? Evidence from India". *The Quarterly Journal of Economics* 128(1): 1-51.
- Bloom, Nicholas, James Liang, John Roberts, and Zhichun Jenny Ying. 2015. "Does Working from Homework? Evidence from a Chinese Experiment." *The Quarterly Journal of Economics* 130 (1): 165-218.
- Byerlee, Derek, Xinshen Diao, and Chris Jackson. 2009. *Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth: Country Experiences in the Post-Reform Era*, Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21. Washington, DC: World Bank.
- Castle and Hendry (2014), "The real wage-productivity nexus", VoxEU.org, 13 January.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, and Kwanho Shin. 2011. *When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*, NBER Working Paper No. 16919. Cambridge: NBER.
- Grover Goswami, A., Medvedev, D., and Olafsen, E. (2019). *High-growth firms: Facts, fiction, and policy options for emerging economies*. The World Bank.
- Lawrence, Robert Z. 2016. "Does Productivity Still Determine Worker Compensation? Domestic and International Evidence". In *the Us Labor Market: Questions and Challenges for Public Policy*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Lazear, Edward P. 2019. *Productivity and Wages: Common Factors and Idiosyncrasies Across Countries and Industries*, NBER Working Paper No. 26428. Cambridge: NBER.
- McKenzie, David, and Anna Luisa Paffhausen. 2017. *Small Firm Death in Developing Countries*, Policy Research Working Paper 8236. Washington, DC: World Bank.
- Miller, B., & Atkinson, R. D. (2013). *Are robots taking our jobs, or making them?* The Information Technology & Innovation Foundation (ITIF), September.
- ILO. 2007. *The Promotion of Sustainable Enterprises*, ILC.96/VI.
- . 2019. *ILO Centennial Declaration for the Future of Work*, adopted by the International Labour Conference at its 108th Session.

Peach, R., and Steindel, C. (2017). *Low Productivity Growth: The Capital Formation Link*. *Liberty Street Economics* (blog), Federal Reserve Bank of New York. <https://libtystreeteconomics.newyorkfed.org/2017/06/low-productivity-growth-the-capital-formation-link.html>

OECD. 2018. *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*.

Stansbury, Anna M., and Lawrence Summers (2017). *Productivity and Pay: Is the Link Broken?* NBER Working Paper No. 24165. Cambridge: NBER.

The Conference Board. 2019. “The Conference Board Productivity Brief 2019”, available at https://www.conferenceboard.org/retrievefile.cfm?filename=TED_ProductivityBrief_20191.pdf&type=subsite

World Bank. 2019a. *Beyond the Gap – How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet*. World Bank Group Report.

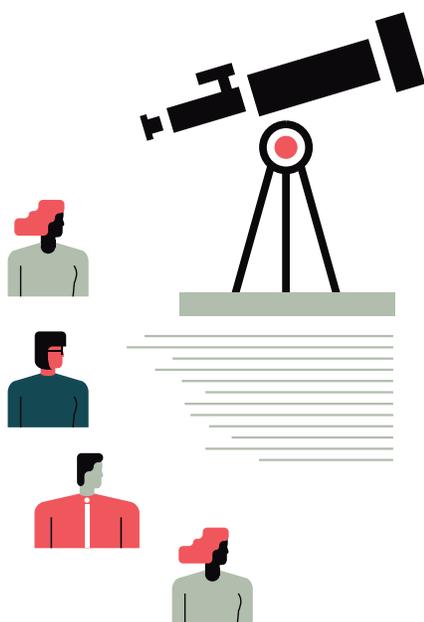
World Bank. 2020. *Global Economic Prospects, January 2020: Slow Growth, Policy Challenges*.

MÓDULO A

Conceptos e Indicadores



Conceptos e indicadores de productividad

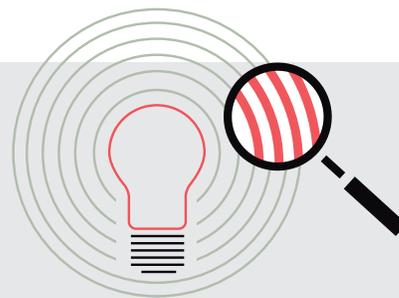


Se define comúnmente la productividad como la **relación o razón** entre una medición de la **producción** y una medición del uso de los **insumos** (OECD, 2001). En conversaciones informales, decimos que un individuo es productivo cuando genera una alta producción con insumos limitados. La productividad mide la eficiencia con la que las empresas y las economías utilizan los recursos disponibles para producir bienes y servicios; se puede medir para todos los factores de producción combinados (**productividad multifactorial**) o para cada uno de ellos. Por ejemplo, se puede medir la **productividad laboral** o la **productividad del capital**. Dichas mediciones son las formas más comunes de mostrar las tendencias e indicadores de la productividad, pero existe una gran variedad de formas de medir la productividad (para un manual técnico completo sobre la medición de la productividad, véase OECD, 2011). La elección entre ellas depende del propósito de la medición de la productividad y de la disponibilidad de datos. Estos indicadores de productividad pueden cuantificarse para la economía en general o segmentarse por sector económico (como manufactura, agricultura, servicios, etc.), nivel de habilidades (bajo, medio, alto), edad o género. Por otra parte, el grado de desagregación puede aumentar dependiendo de la disponibilidad de datos. La productividad también se puede calcular a nivel de la empresa, para hacer un seguimiento de su productividad a lo largo del tiempo, así como para comparar su productividad con la de otras empresas.

Es importante recordar que **productividad** no es lo mismo que **competitividad**. Aunque elevar la productividad incrementa la competitividad de una empresa (al aumentar la cantidad de bienes y servicios suministrados y/o minimizar los costos de producción), hay otros elementos que una empresa necesita para ser competitiva. Para ser considerada competitiva, una empresa debe utilizar sus recursos y su capacidad para producir **los productos y servicios idóneos**, con buena **calidad**, con un **precio adecuado** y en la **cantidad correcta**, a fin de poder comercializar de manera efectiva sus productos para el mercado de consumo (Dresch *et al.*, 2018). Una empresa competitiva es aquella que puede generar **ganancias** y tener una **participación de mercado** importante (Krugman *et al.*, 1994). Impulsar la productividad incrementa la competitividad de una empresa, pero hay varios otros elementos que esta debe considerar también para seguir siendo competitiva en el largo plazo.

TABLA 1

Principales indicadores de la productividad



1 PRODUCTIVIDAD LABORAL

Indicador	Cálculo	Fuente de Datos
PIB por trabajador	Este indicador se calcula dividiendo el PIB entre el número de personas empleadas durante un periodo de referencia determinado	<ul style="list-style-type: none"> Organización Internacional del Trabajo Banco Mundial The Conference Board
PIB por hora trabajada	Este indicador se calcula dividiendo el PIB entre el número de horas trabajadas de la población durante un periodo de referencia determinado	<ul style="list-style-type: none"> The Conference Board OCDE
Productividad de los ingresos laborales por trabajador	Este indicador se calcula dividiendo los ingresos operativos (ventas) de la empresa entre el número de trabajadores en la empresa durante un periodo de referencia determinado	Osiris
Productividad de ingresos laborales por hora trabajada	Este indicador se calcula dividiendo los ingresos operativos (ventas) de la empresa entre el número de horas trabajadas por los empleados de la empresa durante un periodo de referencia determinado	Osiris
Beneficios reales por hora trabajada	Este indicador se calcula dividiendo los beneficios reales de la empresa entre la cantidad de horas trabajadas por los empleados de la empresa durante un periodo de referencia determinado	Osiris

2 PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL

PIB sobre capital	La productividad del capital se mide como la relación entre el volumen de producción, el PIB y el volumen de entrada de capital, definido como el flujo de servicios productivos que el capital aporta en la producción, es decir, los servicios de capital	OCDE
-------------------	---	------

3 PRODUCTIVIDAD MULTIFACTORIAL

Productividad total de los factores (PTF)	La productividad total de los factores, también conocida como productividad multifactorial, relaciona un cambio en la producción con varios tipos de insumos. Mide las contribuciones directas al crecimiento de la mano de obra, el capital y los insumos intermedios. Se puede agregar que se evalúa como un residuo, es decir, esa parte del crecimiento del PIB que no puede explicarse por cambios en los insumos de trabajo y de capital	The Conference Board
---	--	----------------------

1

Productividad Laboral

La productividad laboral es comúnmente representada como el volumen total de **producción** (medido en términos del producto interno bruto, PIB) **por persona empleada, o por hora trabajada, durante un periodo determinado**. Cuando el PIB de una economía aumenta sin que se incrementen la cantidad de horas trabajadas o el número de trabajadores, la productividad laboral también aumenta. El PIB por trabajador u hora trabajada puede aumentar por diversas causas. Por ejemplo, debido a que la mano de obra trabaja más duro, más rápido o mejor, o debido a que los trabajadores han adquirido nuevas y mejores habilidades. Sin embargo, también puede deberse a razones ajenas al control de los trabajadores, por ejemplo, que la empresa invierta en mejor maquinaria o por la introducción de innovaciones tecnológicas.

RECUADRO A. LA PRODUCTIVIDAD LABORAL DE UN FUTBOLISTA

La medición de la productividad laboral es útil para visualizar puntos de referencia. Supongamos que queremos seleccionar el mejor delantero de la Liga Española para la temporada 2017-2018 (tabla 1). Hay dos candidatos: Lionel Messi y Cristiano Ronaldo. Las estadísticas de productividad de Cristiano fueron las siguientes: 26 goles durante la temporada y 0,96 goles por partido jugado. Por lo tanto, la productividad de Messi, medida en goles por temporada, es mayor, ya que anotó 34 goles durante dicha temporada. Sin embargo, Cristiano tiene más goles por partido jugado. Esto demuestra que Cristiano suele marcar más goles cuando está en el campo de juego, pero también suele tomar más descansos y participa en menos partidos que Messi. Ambas estadísticas de productividad son útiles para comprender el desempeño de estos jugadores.

TABLA 1

Mediciones absolutas de la productividad laboral de dos futbolistas:
Lionel Messi y Cristiano Ronaldo. Liga Española, 2017-2018

PRODUCTIVIDAD LABORAL

Liga Española, 2017-2018

Lionel Messi
goles por temporada

34 goles

Cristiano Ronaldo
goles por temporada

26 goles

Lionel Messi
goles por partido

0.94 goles

Cristiano Ronaldo
goles por partido

0.96 goles

Fuente: Spanish Football League (2019).

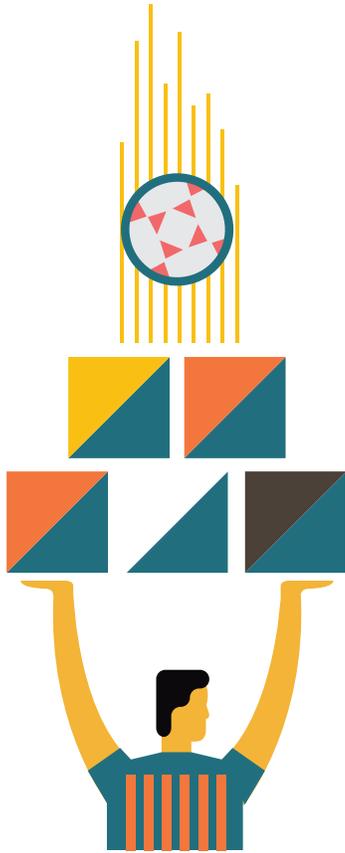


TABLA 2

Mediciones económicas de la productividad laboral de dos futbolistas: Lionel Messi y Cristiano Ronaldo. Liga Española, 2017-2018

PRODUCTIVIDAD LABORAL (INGRESOS POR TEMPORADA)	
Liga Española, 2017-2018	
Lionel Messi	Cristiano Ronaldo
126 millones de euros	94 millones de euros

Fuente: France Football (2018).

La productividad laboral puede ser impulsada por las **prácticas de gestión de la empresa** o el **entorno empresarial**. Volvamos al ejemplo de Lionel Messi, la estrella del fútbol argentino del Barcelona. Si bien Messi tiene bastante mérito por los logros de su carrera, es importante considerar que el Barcelona invirtió en las habilidades de Messi para impulsar su productividad desde que este tenía 13 años y jugaba para el equipo B del Barcelona. El equipo lo llevó de Argentina e invirtió en desarrollar su carrera desde 2000 hasta 2004, cuando debutó en la Liga Española. Además, el excepcional y competitivo entorno de la Liga Española ha permitido a Messi seguir aumentando su rendimiento. Entre varios otros factores, la cantidad de capital humano competente en el equipo del Barcelona facilita el desempeño de Messi. Este suele marcar un 80% más de goles por partido con el Barcelona que con la selección nacional de Argentina.

El ejemplo anterior ilustra el concepto de productividad laboral. En economía, al igual que en el fútbol, la productividad laboral es comúnmente presentada como la **producción por trabajador** o la **producción por hora** (o día o año) trabajada. Ambas son formas útiles de medir la productividad de los trabajadores, y pueden emplearse para hacer comparaciones entre países, industrias o empresas. Sin embargo, surge un desafío importante: los indicadores anteriores son solo mediciones absolutas de la productividad, que no toman en cuenta su valor económico, y que excluyen otras posibles fuentes de valor agregado derivadas del desempeño de estos jugadores. En el caso de Ronaldo y Messi, su producción económica también se deriva de los comerciales de televisión o de los miles de camisetas con su nombre que se venden en todo el mundo. El caso de la productividad de los trabajadores es análogo: un empleado puede producir varios resultados diferentes, y, por lo tanto, la productividad laboral suele medirse considerando el **PIB por trabajador u hora trabajada**.

Si bien las mediciones absolutas de la productividad (como los goles marcados, los pases completados, etc.) pueden usarse para monitorear o comparar el rendimiento de un jugador de fútbol, es necesario considerar mediciones de la productividad que tengan en cuenta los **resultados económicos** (como el PIB, los ingresos generados, etc.). La disponibilidad de datos puede ser una limitación. No existen estudios exhaustivos sobre el PIB global generado por los jugadores de fútbol. Sin embargo, es posible estimar el ingreso total generado por un jugador, durante una temporada determinada, si se suman todas sus diversas fuentes de ingresos.

Según esta estimación, durante la temporada 2017-2018, el ingreso total generado por Messi fue un 34% más alto que el de Ronaldo.

1.1 Productividad laboral (PIB por trabajador)

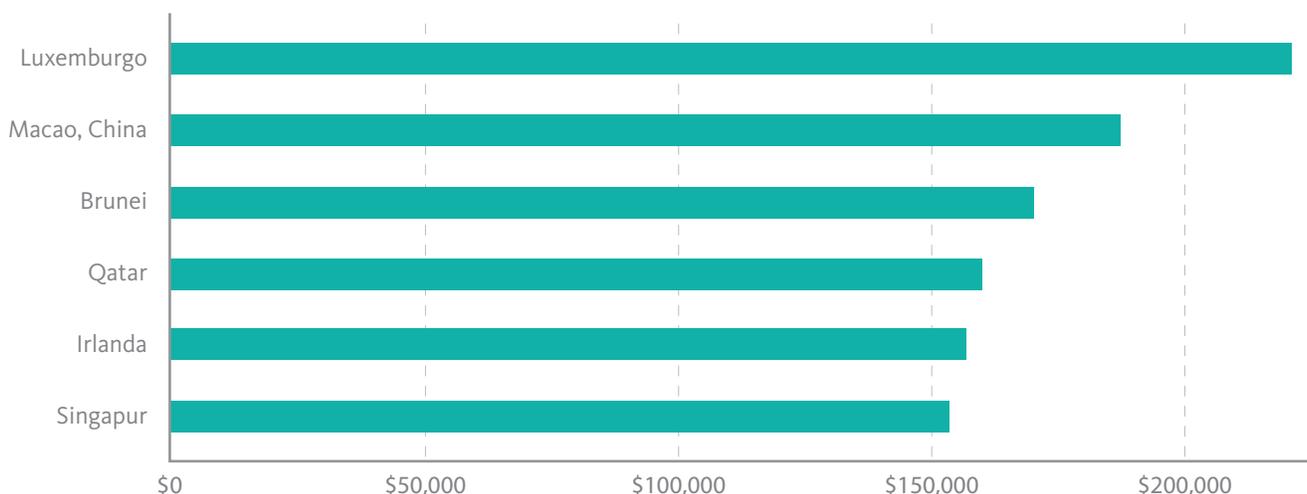
Las comparaciones de la **productividad laboral** entre países a menudo se realizan utilizando la **producción por trabajador**⁵. Esta se calcula dividiendo el PIB entre el número de personas empleadas durante un periodo determinado. Las estimaciones para prácticamente todos los países se encuentran disponibles en ILOSTAT (ilostat.ilo.org/data), la principal fuente de estadísticas laborales, una página web creada por el Departamento de Estadísticas de la OIT. Según las estimaciones más recientes de la OIT, correspondientes al año 2019, **los países con mayor productividad laboral** en el mundo fueron Luxemburgo, Macao (China), Brunéi, Qatar, Irlanda y Singapur. Para cada una de estas economías, en promedio, el PIB por trabajador es superior a USD 150.000 por año (ILOSTAT, 2019).

Estos países se caracterizan por tener **industrias de alto valor agregado**, lo que quiere decir industrias con una alta proporción de PIB por trabajador. Luxemburgo y Singapur tienen un **sector bancario y financiero** fuerte, y producen un alto rendimiento económico por persona empleada. Brunéi y Qatar, por su parte, tienen un sector energético de alto valor agregado que, al igual que Macao y su impresionante sector de **casas de juego y turismo**, produce un gran rendimiento económico para una población reducida. Por último, Irlanda ha podido atraer importantes flujos de inversión extranjera directa (IED) de algunas de las multinacionales más reconocidas y productivas, entre ellas empresas tecnológicas como Facebook, Google y Apple.

⁵ Productividad laboral medida como: (PIB) / (Número de personas empleadas).

GRÁFICO 1

Países con la mayor productividad laboral en el mundo, 2019 (producción por trabajador, PIB constante en dólares internacionales de 2011 con PPA)



Fuente: ILOSTAT (2019)

Las variaciones en la productividad laboral de una economía pueden reflejar la influencia de varios factores, como cambios en la proporción promedio de capital por trabajador (los trabajadores con acceso a más o mejor maquinaria pueden aumentar su producción), variaciones en la calidad de los insumos intermedios utilizados durante la producción (cambiar los materiales utilizados durante la producción puede aumentar el desempeño de los trabajadores), mejoras tecnológicas y mejoras organizacionales y de eficiencia en las empresas. Por lo tanto, la productividad laboral solo refleja parcialmente los cambios en las habilidades de los trabajadores, ya que hay varios factores que influyen en su desempeño y nivel de eficiencia.

RECUADRO B. USO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL COMO MEDIDA DE COMPARACIÓN ENTRE EMPRESAS. EL CASO DE EQUINOR (NORUEGA) Y PEMEX (MÉXICO)

Equinor (la compañía petrolera estatal de Noruega, antes llamada Statoil) y PEMEX (la compañía petrolera estatal de México) son dos de las 10 principales compañías petroleras del mundo. Si comparamos la producción entre ambas, queda claro que PEMEX produce más. Durante 2016, PEMEX produjo alrededor de 1.116 millones de barriles, mientras que Statoil, solo 722 millones. Sin embargo, esta no es una medida de la productividad, sino solo una medida de la producción total, y la comparación de las estadísticas de producción no permite una evaluación comparativa de la eficiencia entre ambas empresas. Para calcular las estadísticas sobre la productividad laboral de estas empresas, obtendremos la **proporción** entre el **número de barriles** producidos y el **número de trabajadores empleados**. Durante 2016, Statoil produjo alrededor de 35.000 barriles por trabajador, mientras que PEMEX solo produjo 9.000 barriles por trabajador (SE, 2017). Esto significa que la productividad laboral de Statoil (medida como producción física por trabajador) es casi cuatro veces mayor que la de PEMEX. Los trabajadores de Equinor resultaron ser más productivos que los trabajadores de PEMEX debido a varios factores. Por ejemplo, una razón podría ser que los trabajadores de Equinor tienen una mayor proporción de capital por trabajador; o que los campos de Noruega de los que extrajeron petróleo eran más ricos que los explotados por los trabajadores mexicanos.

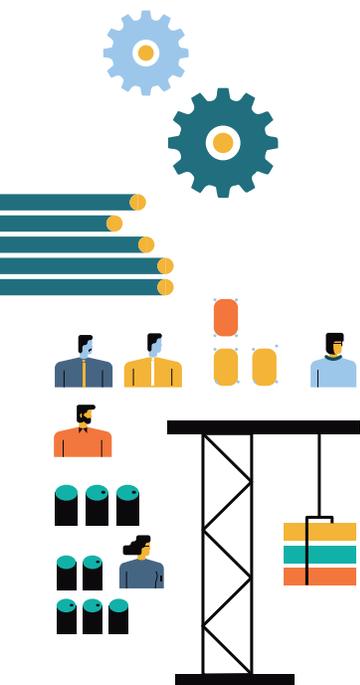
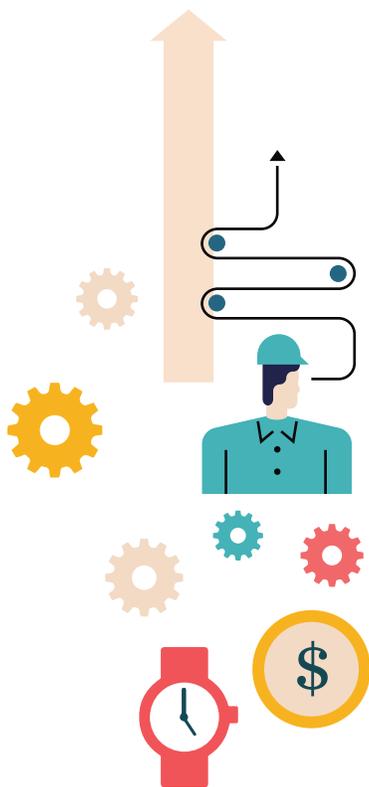


TABLA 3

Productividad laboral de dos empresas petroleras nacionales: PEMEX (México) y Statoil (Noruega), 2016

PRODUCCIÓN, 2016 Millones de barriles producidos por empresa		PRODUCTIVIDAD LABORAL, 2016 Miles de barriles producidos por trabajador	
Equinor	Pemex	Equinor	Pemex
722	1,116	35.2	8.9

Fuente: SE (2017)



1.2 Productividad laboral (PIB por hora trabajada)

Las comparaciones más precisas de la **productividad laboral** entre países se realizan utilizando la **producción por hora trabajada**⁶. Esta se calcula dividiendo el PIB entre la cantidad de horas trabajadas por el personal empleado durante un periodo de referencia determinado. De acuerdo con el *Manual de medición de la productividad* de la OCDE, desde una perspectiva de análisis de la producción, la manera más adecuada de medir los insumos de mano de obra es por el número total de horas trabajadas. Realizar un conteo simple de las personas empleadas oculta los cambios en el promedio de horas trabajadas, ocasionados por la evolución del trabajo a tiempo parcial o por el efecto de variaciones en el número de horas extra, inasistencia al trabajo o cambios en los horarios regulares. El uso del conteo de personas empleadas distorsiona los indicadores de productividad laboral, en especial para los países en desarrollo, ya que oculta el gran tamaño del subempleo laboral.

Se recomienda que las horas trabajadas sean la variable estadística utilizada para medir los insumos de mano de obra, en lugar de simples conteos del número de personas empleadas (OECD, 2001). Además, los conteos simples esconden también diferencias en habilidades. Los enfoques más recientes para la medición de la productividad laboral utilizan insumos de mano de obra ajustados por calidad y prestan atención especial a la composición de la fuerza laboral. Por ejemplo, el número de horas trabajadas se divide en grupos tales como mano de obra de alta, media y baja calificación, grupos de edad, género, etc. Una buena referencia de este tipo de enfoques es la metodología utilizada por la Comisión Europea y EUROSTAT (2015).

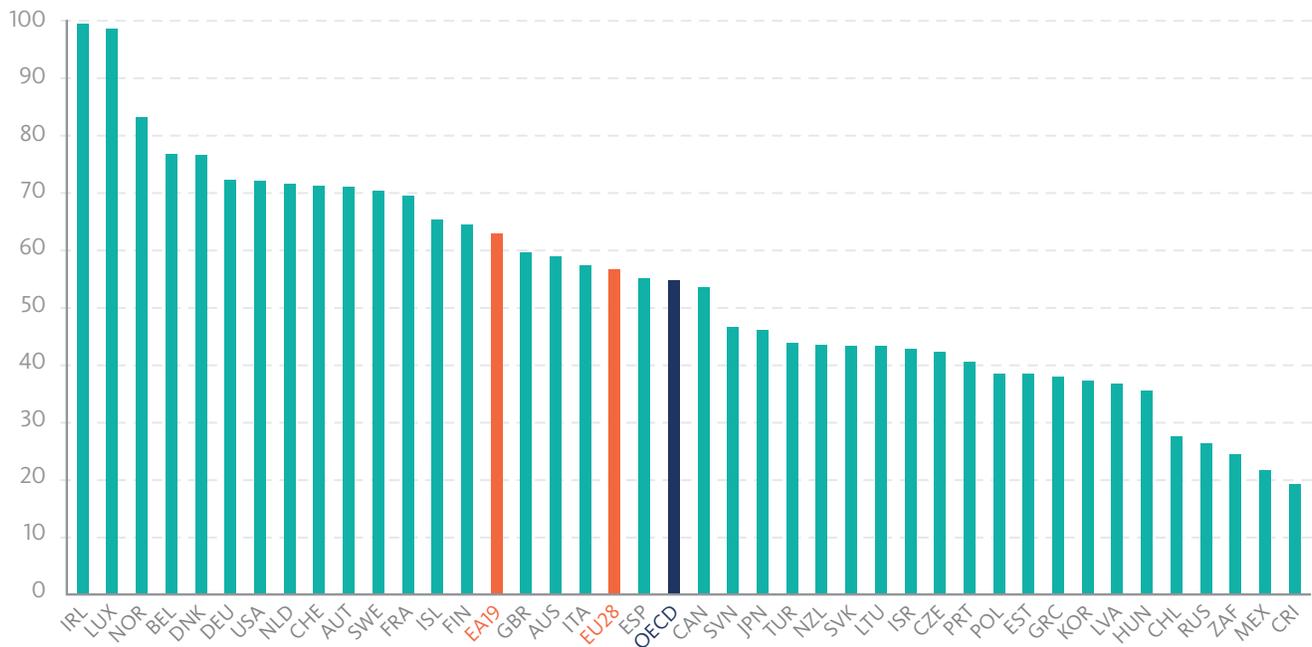
Existen diferentes fuentes de datos públicas con estadísticas por país sobre el PIB por hora trabajada. A 2020, una de las bases de datos públicas más completas es la Total Economy Data Base de The Conference Board (puede visitar el sitio web haciendo clic en este enlace). Adicionalmente, para el caso de los países de la OCDE, existe abundante información relacionada con el PIB por hora trabajada en la página web de la organización⁷. Según el último ejercicio de evaluación comparativa entre países de la OCDE, los que tienen los menores índices de PIB por hora trabajada son México y Costa Rica; mientras que aquellos con los mayores índices de PIB por hora trabajada son Irlanda y Luxemburgo (OECD, 2019). Los trabajadores en Irlanda producen en promedio alrededor de USD 100 por hora, mientras que los trabajadores en Costa Rica o México producen en promedio alrededor de USD 20 por hora. Esto significa que (en promedio) a los trabajadores en Costa Rica y México les toma cinco veces más tiempo producir el mismo PIB que un trabajador en Irlanda.

⁶ Productividad laboral medida como (PIB) / (Horas trabajadas)

⁷ <https://data.oecd.org/lprdy/gdp-per-hour-worked.htm>

GRÁFICO 2

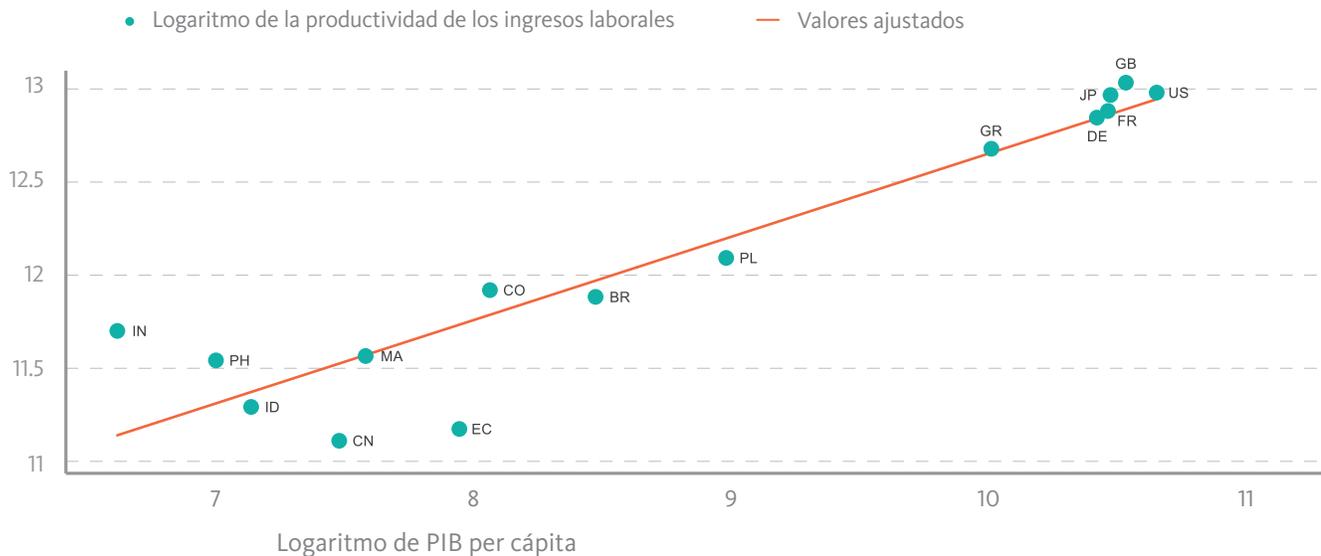
Productividad laboral en los países de la OCDE, 2017 (PIB por hora trabajada, dólares estadounidenses, precios actuales y PPA actuales)



Fuente: OECD, (2019b)

GRÁFICO 3

Productividad de los ingresos laborales entre países, 2005 (promedio de ventas a nivel de empresa por empleado en manufactura)



Fuente: Bloom et al (2010)

1.3 Productividad de los ingresos laborales

La productividad laboral de una empresa también puede medirse como la razón entre los ingresos operativos (ventas) y las horas trabajadas o las personas empleadas. Este indicador es conocido como productividad de los ingresos laborales. Se puede utilizar para analizar las diferencias de productividad entre empresas de un mismo sector en un mismo país o entre diferentes países. Bloom *et al.* (2010) realizan una evaluación de este tipo para el sector manufacturero en 15 países. Su investigación halló que las empresas en los países en desarrollo suelen tener en promedio una productividad laboral más baja que la de las economías avanzadas, y también muestra que a mayor productividad de los ingresos laborales, mayor es el ingreso per cápita.



2...

Productividad del capital (PIB sobre capital)

La **productividad del capital** es la proporción entre el volumen de producción (PIB) y el volumen de capital utilizado, este último definido como el flujo de **servicios de capital** que proporcionan bienes de capital al proceso de producción (OECD, 2019). Este indicador muestra qué tan eficientemente se utiliza el capital para generar producción. Cuando los aumentos en la producción son más que proporcionales que los aumentos en el capital, la productividad del capital aumenta. En términos de mano de obra, el capital se caracteriza por **rendimientos decrecientes**. Esto significa que una unidad adicional de capital (maquinaria y equipo) tiene una productividad decreciente. En otras palabras, más allá de cierto punto, la producción por unidad de capital se incrementa de manera menos que proporcional a la inversión adicional en servicios de capital para la producción de bienes y servicios. Existen varias razones para que esto suceda, como la falta de trabajadores (calificados) para operar la maquinaria adicional; materias primas y bienes intermedios insuficientes que impiden a las empresas aprovechar plenamente su capacidad productiva instalada; y deterioro por uso.

La productividad del capital es **diferente de la tasa de retorno sobre capital**. Es importante distinguir entre ambos conceptos. El retorno sobre capital es un indicador de ingresos que relaciona el valor de una reserva de capital con los ingresos generados. Los datos más recientes de los países de la OCDE muestran que la productividad del capital ha sufrido una caída en los países de altos ingresos en las últimas dos décadas. Esto se atribuye a la disminución del uso de mano de obra por unidad de capital y a la caída de los costos de utilización del capital en relación con la mano de obra. Entre 2010 y 2017, solo Japón y Alemania tuvieron una tasa positiva significativa de crecimiento de la productividad del capital. La productividad del capital creció a una tasa anual del 0,7% en **Japón** y del 0,5% en **Alemania** durante dicho periodo. Por el contrario, los países con la mayor contracción en la productividad del capital durante este periodo fueron Irlanda y Luxemburgo. La productividad del capital disminuyó un 2,63% anual en **Luxemburgo** y un 2,22% anual en **Irlanda** para el periodo comprendido entre 2010 y 2017 (OECD, 2019c).

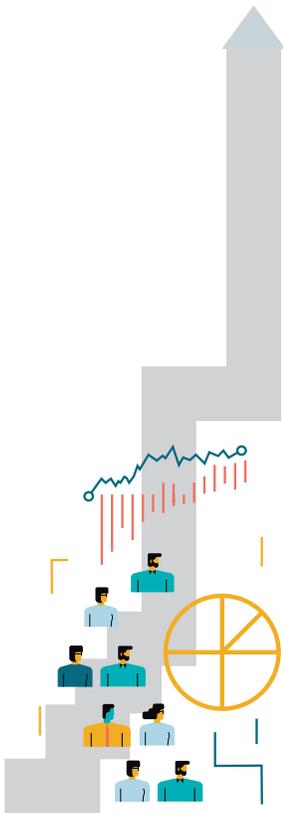
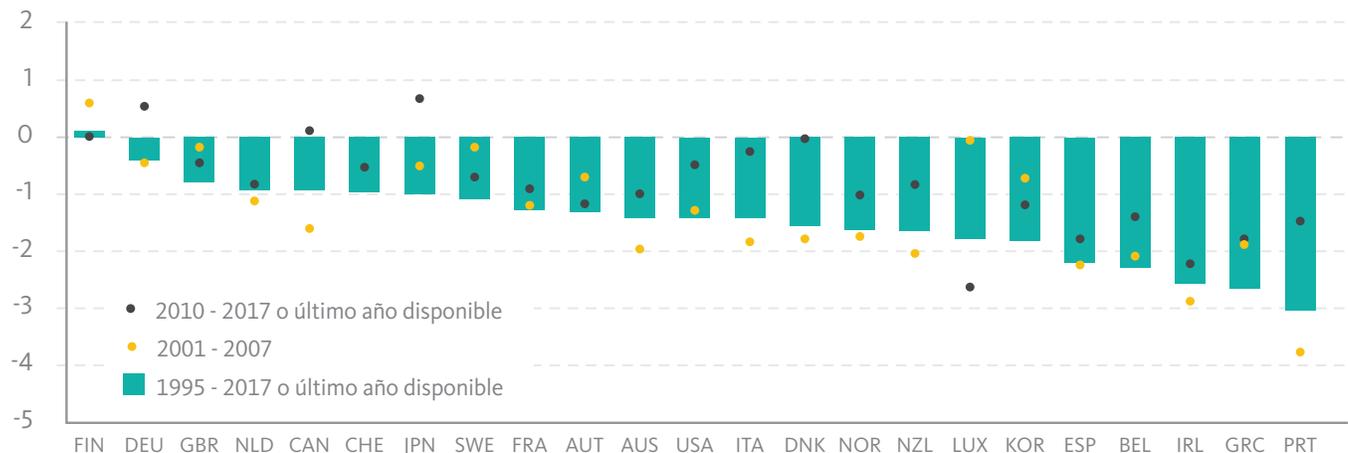


GRÁFICO 3

Crecimiento de la productividad del capital (variación porcentual a tasa anual)



Fuente: OECD, (2019c)

3

Productividad Multifactorial

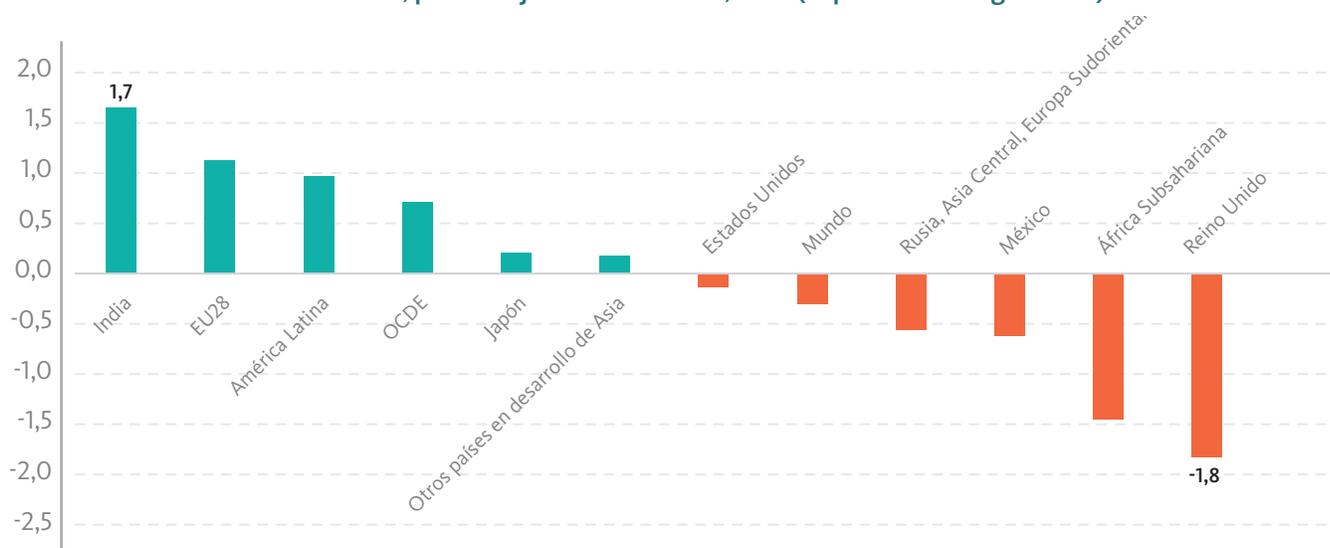
La productividad total de los factores (PTF)⁸ es un **indicador** clave de **eficiencia** en el uso de **capital, mano de obra e insumos intermedios**. La PTF es una de las formas más comunes de medir la productividad a nivel de un país. Las variaciones en la productividad total de los factores reflejan los efectos de los cambios en las prácticas de gestión, las marcas registradas, los cambios en la organización, el conocimiento general, los efectos de red, los efectos indirectos de los factores de producción, los costos de ajuste, las economías de escala, los efectos de la competencia imperfecta y los errores de medición. El crecimiento en la PTF se mide como un residuo, es decir, aquella parte del crecimiento del PIB que no puede explicarse por cambios en la productividad de la mano de obra, el capital y los insumos intermedios (energía, otros bienes intermedios, servicios) (OECD, 2019).

Existen diferentes fuentes de datos públicas de las cuales se pueden extraer estadísticas. En el presente, una de las más completas, y que incluye estadísticas de productividad total de los factores (PTF), es **Total Economy Database de The Conference Board** (CB, 2019). Contiene las estadísticas de PTF más recientes para prácticamente todos los países e incluye valores de productividad proyectados para cada economía para los próximos años (visite el sitio web en este enlace). Además, para el caso de los países de la OCDE, existe abundante información relacionada con las tasas de crecimiento de la productividad total de los factores en la página web de la organización (visite el sitio web en este enlace). En términos de tendencias recientes, los últimos datos de 2018 muestran que la **India** es uno de los países con mayor crecimiento en productividad total de los factores. La PTF en ese país aumentó un 1,7% durante ese año, gracias a una mayor eficiencia en el uso de mano de obra, capital e insumos intermedios. La situación en el **Reino Unido** muestra la cara opuesta, con una contracción del 1,8% en la TFP durante el mismo año (CB, 2019).

⁸ Productividad total de los factores es un sinónimo de productividad multifactorial.

GRÁFICO 4

Productividad total de los factores, porcentaje de crecimiento, 2018 (expresado en logaritmos)



Fuente: CB (2019)

Referencias

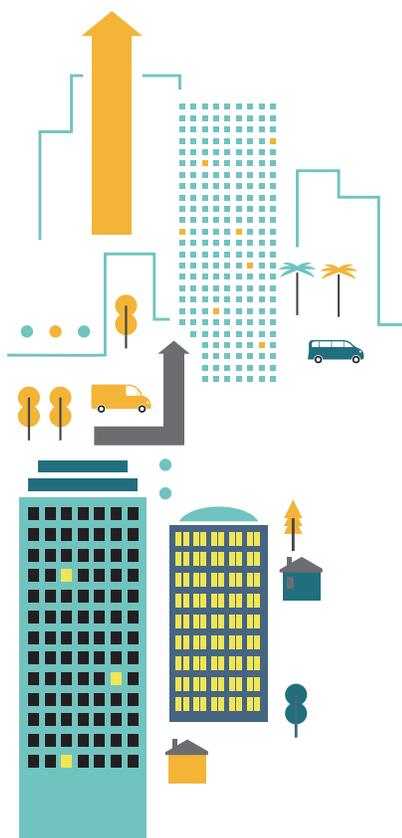
- Alm, R.; Cox, M. C. 2002. *Creative destruction*. <https://www.econlib.org/library/Enc/CreativeDestruction.html>
- Bloom, Mahajan, McKenzie, Roberts. (2010) Why Do Firms in Developing Countries Have Low Productivity? in *American Economic Review: Papers & Proceedings 2010*, 100:2, 619–623 https://nbloom.people.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj4746/f/bloommahajanmckenzieroberts_aerpp.pdf
- CB, (2019). The Conference Board Total Economy Database™ (Adjusted version), April 2019 <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>
- Dresch et al. (2018). Theoretical understanding between competitiveness and productivity: firm level. Aline Dresch, Dalila C. Collatto, Daniel P. Lacerda http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-30332018000200069#B13
- European Union (2015) Methodological document on labour productivity indicators for the EU-28: quality adjusted labour input. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/8915486/Methodology_QALI.pdf
- France Football (2018). France Football Magazine. Printed Edition. April 2018.
- Krugman PR, Obstfeld M. International economics: theory and policy. 3ª ed. New York, New York, USA: Harper Collins; 1994. Not available online.
- OECD, 2001. Measuring Productivity OECD Manual. Measurement of aggregate and industry-level productivity growth. Organization for Economic Co-Operation and Development <http://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/2352458.pdf>
- OECD. 2016. *The economic empowerment of women for more productive and inclusive societies*. OECD. <https://www.oecd.org/forum/oeedyearbook/economic-empowermentwomen-productive-inclusive-societies.htm>
- OECD. 2018. *OECD compendium of productivity indicators 2018*. <http://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/oecd-compendium-of-productivity-indicators-22252126.htm>
- OECD, 2019. OECD Compendium of Productivity Indicators. <https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/oecd-compendium-of-productivity-indicators-22252126.htm>
- OECD, 2019b. OECD Productivity Statistics (database), March 2019. <http://dx.doi.org/10.1787/888933968383>
- OECD, 2019c. OECD Productivity Statistics (database), February 2019. <http://dx.doi.org/10.1787/888933968497>
- SE (2017). Estadísticas e Indicadores de Hidrocarburos. Secretaría de Economía (SE), México. March, 2017. Available online: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228027/Agenda_IEH_20170315_VP.pdf
- Spanish Football League (2019). Página Oficial de Estadísticas de La Liga, consultada en 2019. <https://www.laliga.com/estadisticas>
- World Bank. 2017. *Small firm death in developing countries* (McKenzie, D. J.; Paffhausen, A. L.). WB Policy Research Working Paper. <http://documents.worldbank.org/curated/en/215441510078083132/Small-firm-death-in-developing-countries>

Un clima empresarial propicio es un factor clave para impulsar el crecimiento de la productividad y el desempeño de la empresa. Este capítulo examina la evidencia académica y los estudios de caso más recientes e importantes relacionados con 12 dimensiones clave del entorno empresarial, y explora las diferentes políticas implementadas en todo el mundo. Este módulo no se centra en un solo país o región, sino que ofrece una visión global con información de varias economías, que proporciona contenido útil para las organizaciones empresariales (OE) en países con diferentes niveles de ingresos y desarrollo.

Existe evidencia mundial concluyente que muestra cómo un clima empresarial propicio puede potenciar el desempeño de la empresa. Por ejemplo, Farole *et al.* (2017) analizaron datos a nivel de empresa de cuatro **economías europeas** (Italia, Polonia, Rumania y España) y hallaron que un mejor entorno empresarial contribuye considerablemente a aumentar el crecimiento de las ventas y la rentabilidad de las empresas. Estos resultados se encuentran alineados con los de Dollar *et al.* (2005), quienes recopilaban datos a nivel de empresa por medio de encuestas implementadas en diferentes **economías asiáticas**, como Bangladesh, China, India y Pakistán, con el fin de medir cómo las debilidades institucionales y de políticas afectan a las empresas. Sus hallazgos son claros: la relación entre el clima de inversión y el desempeño de la empresa en esos países es fuerte y tiene un efecto importante en la productividad, los salarios, las ganancias, las tasas de crecimiento de la producción y el empleo. Los matices de dicha investigación también son ilustrativos. Por ejemplo, el estudio halló que, para este subconjunto de economías asiáticas, los cortes de energía eléctrica y los retrasos en aduanas constituyen importantes cuellos de botella para el aumento de la productividad y la rentabilidad de las empresas.

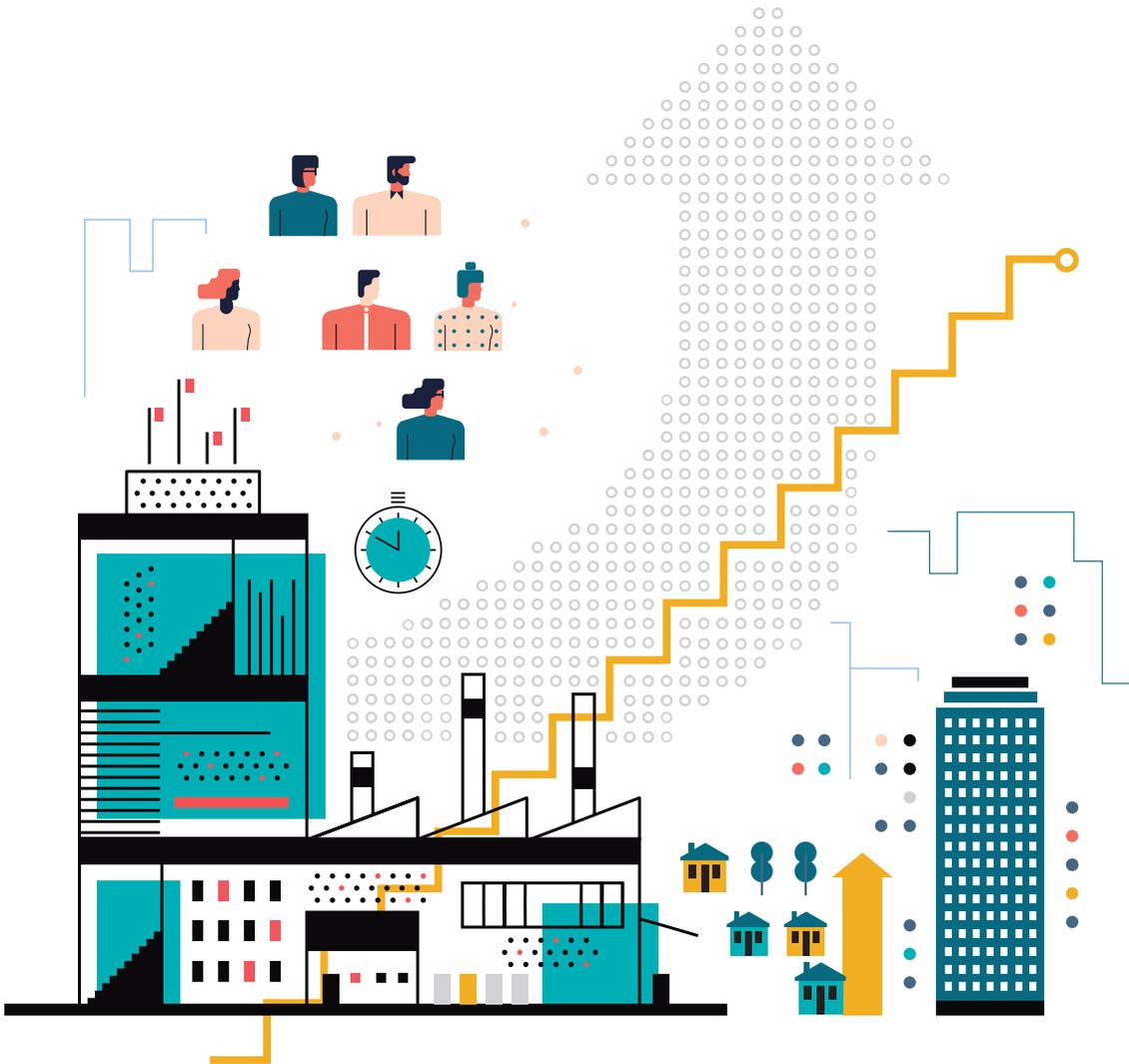
La mejora del entorno empresarial también ha demostrado ser importante para el caso de las empresas en **economías africanas**. Clark (2011) halló que la preocupación principal de los gerentes de empresas en África son las condiciones básicas del entorno empresarial, con inquietudes específicas que varían según el país. Por ejemplo, el acceso a financiamiento, la informalidad y las tasas fiscales son las preocupaciones principales en Zambia, mientras que las empresas en Tanzania están mucho más preocupadas por lograr un acceso confiable y asequible a la energía eléctrica. El estudio encuentra que tales restricciones del clima empresarial limitan actualmente el desempeño de las empresas en esta región.

A nivel mundial, también existe evidencia sólida que muestra que abordar los problemas de los componentes clave del entorno empresarial puede potenciar el crecimiento de la productividad. Young *et al.* (2017) examinaron datos de 65 países y descubrieron que es posible lograr una mejora considerable en la productividad total de los factores mediante innovación, educación, eficiencia del mercado, así como infraestructura física e institucional. Luego de una revisión de la literatura global y múltiples discusiones en grupos focales con expertos, se seleccionaron 12 componentes clave del entorno empresarial que son presentados en este módulo. No se trata de una lista exhaustiva, pero incluye componentes esenciales del clima empresarial que deben ser tomados en cuenta por los responsables de la formulación de políticas en el momento de definir regulaciones y políticas.



Factores relevantes del entorno empresarial para la mejora de la productividad total de los factores

1. Estabilidad macroeconómica
2. Desarrollo de habilidades y calidad educativa
3. Mercados laborales inclusivos y flexibles
4. Transición para salir de la informalidad
5. Emprendimiento e innovación
6. Acceso a crédito y servicios financieros
7. Infraestructura física, digital y conectividad con mercados internacionales
8. Derechos de propiedad y Estado de derecho
9. Gobernanza y política anticorrupción
10. Competencia
11. Política industrial
12. Comisiones Nacionales de Productividad



A nivel mundial, también existe evidencia sólida que muestra que abordar los problemas de los componentes clave del entorno empresarial puede potenciar el crecimiento de la productividad. Young et al. (2017) examinaron datos de 65 países y descubrieron que es posible lograr una mejora considerable en la productividad total de los factores mediante innovación, educación, eficiencia del mercado, así como infraestructura física e institucional.

1

Estabilidad Macroeconómica

Un buen manejo de la economía constituye un pilar clave de un entorno empresarial propicio. Se requiere de un enfoque sistémico para diseñar *marcos macroeconómicos* que permitan lograr empleo pleno, estabilidad de precios, políticas fiscales sólidas, índices de endeudamiento sostenibles, balances sólidos en los sectores público y privado, y un funcionamiento saludable de la *economía real* (Ocampo, 2005). La búsqueda de **estabilidad macroeconómica** debe tratar de lograr el mayor crecimiento posible a largo plazo y, al mismo tiempo, estabilizar las variables a corto plazo. Esto significa identificar y resolver los obstáculos estructurales por el lado de la oferta y, a la vez, estabilizar e impulsar la demanda agregada, para permitir así que la producción se encuentre lo más cerca posible de su nivel potencial sin generar desequilibrios.

La pandemia de COVID-19 ha limitado la circulación de las personas y ha llevado al cierre abrupto y generalizado de la actividad económica en los países más gravemente afectados. Se espera que los choques de oferta y demanda produzcan una severa contracción del PIB en los tres primeros trimestres de 2020, como mínimo. La productividad, que aún no se había recuperado a los niveles observados antes de la crisis financiera mundial de 2007-2009, se verá muy afectada, lo que llevará a una recesión económica global. Aunque se espera que algunas economías desarrolladas se recuperen gradualmente luego de la contención de la enfermedad, gracias a un fuerte estímulo fiscal y monetario y sólidas bases económicas, no se puede descartar una recesión económica prolongada con una recuperación lenta.

A medida que la propagación del virus continúa, los países en desarrollo se enfrentarán a desafíos extraordinarios para contener la pandemia e implementar paquetes de estímulo a gran escala para apoyar a las empresas, en especial las microempresas y las pymes, que generan la mayor parte del empleo, y evitar en la medida de lo posible despidos masivos y perturbaciones en el mercado laboral. En el caso de países con un margen de acción limitado en el plano fiscal y grandes déficits fiscales, les será particularmente difícil mantener niveles de endeudamiento sostenibles. Es probable que la próxima década sea un periodo de austeridad económica y fiscal para eliminar el apalancamiento de países con alto endeudamiento.

Como sostuvo hace unos años Summers (2016), el *estancamiento secular*, una desaceleración sostenida y a largo plazo en el crecimiento económico, ocasionada por una baja demanda persistente, podría convertirse en el principal desafío macroeconómico una vez que se levanten las restricciones relacionadas con el coronavirus en la actividad económica. Para evitar este escenario, será esencial **restablecer la estabilidad macroeconómica, reestructurar la deuda y fortalecer la confianza de los consumidores y las empresas**. Como respuesta a la creciente volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad provocada por la crisis de COVID-19, la OIT ha desarrollado un marco de políticas con cuatro pilares (figura 1) para abordar los desafíos nuevos y emergentes relacionados con la crisis sanitaria mundial y las perturbaciones de la oferta y la demanda que han paralizado las actividades económicas y trastornado los mercados laborales en todo el mundo.



FIGURA 1

Marco de políticas de cuatro pilares de la OIT para la crisis de COVID-19

Pilar

1

ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO

- Política fiscal activa
- Política monetaria flexible
- Préstamos y apoyo financiero a sectores específicos, incluido el sector salud

Pilar

2

APOYO A EMPRESAS, EMPLEOS E INGRESOS

- Extender la protección social para todos
- Implementar medidas para la conservación de empleos
- Brindar a las empresas incentivos financieros/ tributarios y de otros tipos

Pilar

3

PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL LUGAR DE TRABAJO

- Fortalecer las medidas de salud y seguridad en el trabajo (SST)
- Adaptar las modalidades de trabajo (por ejemplo, teletrabajo)
- Prevenir la discriminación y la exclusión
- Proporcionar acceso a la salud para todos
- Ampliar el acceso a licencias remuneradas

Pilar

4

CONFIANZA EN EL DIÁLOGO SOCIAL PARA LOGRAR SOLUCIONES

- Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones empresariales y de empleadores y de las organizaciones de trabajadores
- Fortalecer las capacidades de los Gobiernos
- Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales

2...

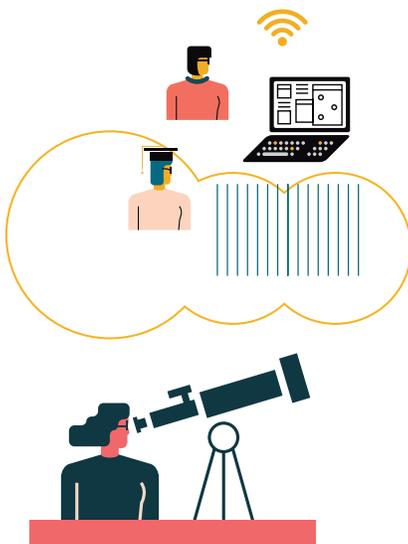
Desarrollo de habilidades y calidad educativa

Invertir en el desarrollo de habilidades del capital humano permite no solo mejorar las capacidades de los trabajadores sino también aumentar su motivación para aportar a la economía, lo que impulsa la productividad general del país. Por ejemplo, un empleado que habla varios idiomas puede aumentar la capacidad de la empresa para exportar a diferentes países y su producción. Por otra parte, un empleado con buenas habilidades de comunicación escrita puede ayudar a la empresa a mejorar la comunicación con sus clientes e incrementar su participación de mercado y productividad. Sin embargo, varios estudios empíricos han puesto en evidencia la brecha de habilidades y el desajuste de habilidades existentes en el mercado laboral, que se observan al comparar países desarrollados y países en desarrollo. Por ejemplo, según la última encuesta mundial realizada por McKinsey, el 40 por ciento de los empresarios del mundo tenían dificultades para encontrar trabajadores con las habilidades mínimas requeridas para los puestos de alto nivel, y el 30 por ciento de ellos informaron que sus empresas experimentaban consecuencias negativas directas debido a que el capital humano disponible no contaba con las habilidades que estas requerían (McKinsey, 2015).

El desarrollo de habilidades profesionales es un tema comúnmente abordado en las comisiones de productividad de diferentes países. Por ejemplo, en el caso del **Reino Unido**, la comisión de productividad descubrió que alrededor del 69 por ciento de las empresas del país no esperaban poder cubrir puestos que requieren trabajadores altamente calificados en los próximos tres años. Esta comisión halló también que la brecha de habilidades era una de las preocupaciones principales de los empresarios en diferentes regiones del Reino Unido, donde entre una cuarta y una tercera parte de las veces los empresarios no lograban encontrar al candidato ideal para cubrir la vacante, específicamente debido a su falta de habilidades (CBI, 2017).

Alinear las políticas educativas y de formación profesional y los sistemas de gobernanza con la necesidad de las empresas de desarrollar un conjunto de habilidades adecuado constituye un área de oportunidad importante para varias economías emergentes y en desarrollo. Por ejemplo, la más reciente encuesta sobre competencias profesionales en **México**, realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), informó que el capital humano que ingresó a la fuerza laboral carecía de competencias básicas como comunicación escrita, comprensión de textos o la capacidad de hablar en público. Se observó esta característica incluso para graduados universitarios, que se lideraban la pirámide de habilidades. Según dicho informe, la raíz del problema está en la estructura del sistema educativo mexicano, que no se centra lo suficiente en dichas habilidades (CIDAC, 2014).

El sistema educativo de los **Estados Unidos** ofrece un interesante ejemplo sobre políticas en términos de desarrollo de capital humano con las habilidades requeridas a nivel local y regional. Los centros de formación profesional (*community colleges*) de los Estados Unidos brindan capacitación técnica a los estudiantes, que son instruidos en las habilidades requeridas por la industria local. Por ejemplo, el Alabama Southern Community College cuenta con un programa sobre tecnología del papel, debido a



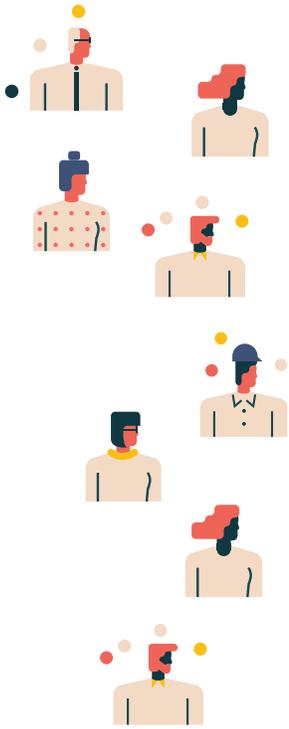
Otro ejemplo de buenas prácticas es el de Corea del Sur, donde se integró una estrategia de desarrollo de habilidades en la planificación del desarrollo industrial, lo que permitió crear un modelo sostenible de desarrollo a largo plazo. De acuerdo con Green et al. (1999), el milagro económico de Corea del Sur estuvo acompañado por un milagro educativo, en el que se creó un sistema de escuelas, politécnicos, universidades y centros de capacitación que logró aportar capital humano al proceso de transformación industrial del país. La tasa de crecimiento de la productividad de Corea del Sur ha sido notable en los últimos años.

la importancia de la industria de la pulpa de madera en esa región; el Napa Valley College cuenta con un programa de viticultura; y los centros ubicados a lo largo de la costa del Golfo cuentan con programas de formación de técnicos petroquímicos (Boggs, 2010). Esto requiere de una comunicación continua entre los sectores público y privado. Si bien el sector público proporciona parte de los fondos para dichas carreras técnicas, las empresas privadas también ponen de su parte al ofrecer programas de formación basada en prácticas (*apprenticeships*) que sirven como puentes para lograr un empleo futuro.

Otro ejemplo de buenas prácticas es el de **Corea del Sur**, donde se integró una estrategia de desarrollo de habilidades en la planificación del desarrollo industrial, lo que permitió crear un modelo sostenible de desarrollo a largo plazo. De acuerdo con Green et al. (1999), el milagro económico de Corea del Sur estuvo acompañado por un milagro educativo, en el que se creó un sistema de escuelas, politécnicos, universidades y centros de capacitación que logró aportar capital humano al proceso de transformación industrial del país. La tasa de crecimiento de la productividad de Corea del Sur ha sido notable en los últimos años.

Un factor importante por considerar, en términos de las habilidades que requerirán los futuros mercados laborales, es la abundante disponibilidad actual de información. Dado todo el contenido global que está disponible hoy en internet, la capacidad de hacer uso de este conocimiento adquiere mayor importancia que la capacidad de simplemente memorizar partes de dicha información. Según Winthrop (2016), la nueva economía digital requiere de personas con habilidades de **pensamiento crítico**, que les permitan filtrar, analizar y sacar conclusiones a partir de la abundante información disponible en línea. En esta línea de pensamiento, los autores recomiendan desarrollar habilidades como razonamiento complejo y pensamiento creativo, con el fin de capacitar a las personas para que utilicen de manera productiva la información del mundo digital. A medida que evoluciona la tecnología y se reformula la demanda por determinadas tareas, los trabajadores tendrán que adoptar un aprendizaje continuo de por vida para desarrollar un conjunto variable de competencias técnicas y habilidades blandas.

Un tema fundamental para el desarrollo de habilidades es la posibilidad de enseñar **habilidades empresariales** en el sistema educativo. Por ejemplo, el Método de Emprendimiento de Berkeley (Berkeley Method of Entrepreneurship, BMoE) es un enfoque de enseñanza y aprendizaje que permite a los ingenieros aumentar sus capacidades empresariales. Se trata de un enfoque de enseñanza inductivo basado en el juego, que se utiliza como método para comunicar un conjunto de 10 patrones de comportamiento que reflejan la manera de pensar de los empresarios exitosos. Por medio de este juego, los estudiantes pueden comparar sus propias formas de pensar con las que caracterizan a empresarios exitosos. El BMoE es un acercamiento a cómo las escuelas y universidades pueden incluir habilidades de emprendimiento como parte de sus planes de estudio (Sidhu et al., 2014).



Invertir en el desarrollo de habilidades para el capital humano y fomentar **un entorno propicio para los programas de formación basada en prácticas** (*apprenticeships*) son factores que deben ser reconocidos como un proceso continuo y necesario. Los Gobiernos deberán reconocer la importancia de la mejora y la actualización de habilidades para facilitar la adopción de tecnología a trabajadores y empresas. Esto requerirá de apoyo público directo e intervenciones de políticas, como la modernización del sistema de capacitación de la fuerza laboral de acuerdo con las innovaciones tecnológicas más recientes y las necesidades del entorno laboral, que continuarán evolucionando a lo largo del tiempo. Dado que es imposible predecir con precisión cómo será el futuro del trabajo, los Gobiernos deberán abordar el desarrollo de habilidades como una tarea permanente, que puede requerir un rediseño continuo de políticas. Actualmente, los trabajadores requieren contar con un conjunto integral de habilidades que van más allá de su ámbito principal de trabajo (contador, diseñador gráfico, abogado, etc.) y tienen un importante componente de habilidades digitales (Atkinson *et al.*, 2019).

La OIT apoya el desarrollo de habilidades principalmente en tres áreas complementarias. En primer lugar, al vincular la capacitación con las necesidades actuales del mercado laboral, así como anticipar y desarrollar competencias para los empleos del futuro. En segundo lugar, mediante la creación de buenos sistemas de formación basados en prácticas y la incorporación de habilidades básicas en la capacitación de los jóvenes. En tercer lugar, al ampliar el acceso a capacitación relacionada con el empleo en comunidades rurales. El Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la **OIT** lleva a cabo investigación comparativa, brinda directrices de políticas y proporciona asistencia técnica para ayudar a sus miembros a integrar el desarrollo de habilidades en las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales⁹.

Por otra parte, la capacidad de un empleado para producir un alto valor agregado para la economía está determinada en gran medida por sus años de escolaridad y la **calidad de la educación** recibida durante esos años. Por lo tanto, para atraer industrias o empresas de alto valor agregado, una región requiere contar con un número suficiente de trabajadores con adecuados niveles de educación de calidad. Investigaciones interregionales recientes han demostrado este fenómeno.

La principal organización empresarial del del Reino Unido, la Confederación de la Industria Británica (Confederation of British Industry, CBI), analizó las causas principales de las brechas de productividad entre diferentes regiones de este país y descubrió que el factor principal para explicar estas brechas son las diferencias en la calidad educativa. Las regiones que tienen la mejor calidad educativa son también las que tienen la mayor productividad. De acuerdo con este hallazgo, la calidad educativa es el factor más importante para determinar la trayectoria a largo plazo de la productividad regional en el Reino Unido.

⁹ <https://www.ilo.org/skills/lang--es/index.htm>

En el **Reino Unido**, el capital humano tiene poca movilidad entre regiones, es decir, las personas que asisten a las mejores instituciones educativas tienden a trabajar después en las áreas circundantes. Por lo tanto, aquellas áreas con buena educación secundaria suelen beneficiarse a largo plazo, ya que cuentan con una población mejor educada y un mayor potencial de productividad. La CBI halló que los resultados regionales de los estudiantes de preparatoria en una prueba estandarizada llamada GCSE, durante 2004, tienen una relación causal con los niveles de productividad de la fuerza laboral regional 10 años después (CBI, 2017). En otras palabras, la calidad educativa actual determina en gran medida la productividad de la próxima generación en el mercado laboral.

Los sistemas educativos tendrán que evolucionar para responder a las necesidades de las empresas y las necesidades de aprendizaje de la nueva generación, así como para poder competir con otras herramientas educativas no convencionales. La tecnología ha ampliado las posibilidades de compartir conocimientos y habilidades. Por ejemplo, el aprendizaje por medios electrónicos (*e-learning*) se ha convertido en una herramienta de uso común para millones de estudiantes en todo el mundo. En consecuencia, las universidades tendrán que rediseñar su enfoque de enseñanza para poder competir y ofrecer un mayor valor agregado que las herramientas de enseñanza en línea. En primer lugar, se requerirá que las universidades proporcionen sólidas competencias técnicas a los estudiantes, como análisis estadístico, elaboración de presupuestos, programación, etc. En segundo lugar, las universidades deberán proporcionar habilidades blandas (como comunicación, colaboración e inteligencia emocional) para fomentar un conjunto integral de habilidades en la futura fuerza laboral.

Algunas regiones del Reino Unido están mejorando los sistemas educativos mediante políticas innovadoras y ambiciosas facilitadas por la Oficina de Estándares en Educación, Servicios y Habilidades para Niños (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, OFSTED). Entre 2003 y 2011, la OFSTED implementó el Desafío de Londres (London Challenge), con el objetivo de mejorar la calidad y utilidad de la educación secundaria en escuelas de bajos ingresos. El Desafío de Londres tuvo una evaluación exhaustiva que corroboró el retorno positivo de la inversión pública realizada. La evaluación proporcionó valiosa retroalimentación sobre la implementación de esta política educativa. Entre las principales lecciones aprendidas, se encuentran las siguientes: (a) se observa una mejora en la calidad educativa cuando la iniciativa es implementada durante un periodo prolongado, por lo menos en el mediano plazo; (b) la comunicación entre docentes de diferentes escuelas respecto a buenas prácticas tiene efectos positivos importantes; (c) es necesario establecer objetivos claros al inicio de la estrategia educativa; (d) la búsqueda de mejoras en la calidad educativa a nivel regional trae considerables beneficios, a pesar de que cada escuela tenía necesidades específicas (Hutchings *et al.*, 2012).

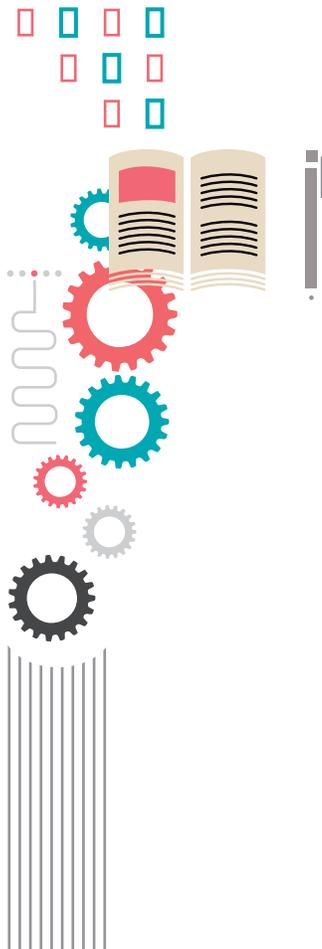
3

Mercados laborales inclusivos y flexibles

Un mercado laboral inclusivo es aquel que permite y alienta a todas las personas en edad laboral a tener un trabajo remunerado y les proporciona un marco para su desarrollo. Los países que tienen fuerza laboral subutilizada pueden aumentar su productividad si encuentran formas de emplear a dicha fuerza laboral. En términos sencillos, los mercados laborales inclusivos aumentan la productividad general de una economía al permitir que todos los trabajadores utilicen sus habilidades y capacidades en dicha economía. Por ejemplo, una mujer con un título universitario puede no ser contratada para un puesto determinado por razones de género. Esto limita su potencial profesional, pero también reduce la productividad de la economía, ya que esto implica un uso ineficiente del talento de un trabajador. Según un estudio exhaustivo, que recopila datos de 20 países de todo el mundo, el empleo podría crecer dos veces más rápido si estas economías emplearan todo el potencial de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada (McKinsey, 2015). Este estudio encontró que el mayor potencial radica en impulsar aún más la participación de la población femenina en los mercados laborales. A pesar de que la brecha de género en las tasas de participación en la fuerza laboral se ha reducido en las tres últimas décadas, las mujeres en puestos administrativos intermedios, superiores y ejecutivos siguen estando subrepresentadas (ILO, 2019a). Sin embargo, la OIT (ILO, 2019a) descubrió que cuando las juntas directivas cuentan con equilibrio de género (entre 40 y 60 por ciento de alguno de los sexos, las empresas tienen casi un 20 por ciento más de probabilidades de lograr un mejor desempeño empresarial.

Un desafío clave actual para la inclusión en el mercado laboral es la incorporación de la población joven. Para millones de jóvenes en todo el mundo, encontrar un trabajo decente no parece estar a su alcance. Una reciente revisión exhaustiva de varias experiencias internacionales brinda importantes lecciones de política para aumentar la inclusión de los trabajadores jóvenes en el mercado laboral (Kluve *et al.*, 2017). En primer lugar, la inversión para promover la participación de los jóvenes en el mercado laboral vale la pena, en especial en términos de capacitación profesional y servicios laborales. En segundo lugar, la tasa de retorno alcanza su mayor nivel solamente en el mediano plazo, lo que destaca la necesidad de contar con un enfoque a largo plazo. Por último, el contexto y el diseño de la intervención son fundamentales. Por ejemplo, el desarrollo de habilidades produce retornos particularmente altos para países de ingresos bajos y medianos.

Las empresas con frecuencia subutilizan el talento femenino. A 2018, solo el 43 por ciento de las mujeres formaban parte del mercado laboral, frente a alrededor del 71 por ciento en el caso de los hombres (ILO, 2018b). Cuberes *et al.* (2016) descubrieron que esta discriminación laboral por motivos de género representa un costo equivalente al 15 por ciento del PIB mundial. Este fenómeno se da en países con diversos grados de desarrollo económico. Por ejemplo, en un documento de investigación sobre Nueva Zelanda, Sin *et al.* (2017) descubrieron que las mujeres en este país tienen salarios considerablemente más bajos que los hombres, y que la diferencia salarial por género se incrementa con la edad y su trayectoria en la empresa.



Por otro lado, la raíz del problema para la inclusión laboral de las mujeres también suele estar en el marco legal y regulatorio. El Banco Mundial estima que cerca de 2.700 millones de mujeres tienen restricciones legales para elegir los mismos trabajos que los hombres en sus respectivos países. Asimismo, aún hay 104 países que no cuentan con leyes para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo, mientras que en 18 países sigue siendo legal que un hombre prohíba a su esposa trabajar (WB, 2018).

La limitada participación de las mujeres en las responsabilidades gerenciales también ha sido objeto de estudio para diversas organizaciones. Por ejemplo, según una encuesta global a casi 13.000 empresas en 70 países realizada por la OIT (ILO, 2019a), casi la mitad de las empresas encuestadas informaron que las mujeres se encargan de menos del 30 por ciento de las funciones de gerencia de nivel básico. En el 60 por ciento de las empresas, menos de un tercio de los altos directivos y ejecutivos son mujeres. Las mujeres suelen desempeñar cargos gerenciales en funciones de apoyo, como recursos humanos, finanzas y administración, lo que significa que no participan en el diseño de estrategias comerciales, un factor que contribuye a mantener la discriminación de las empresas hacia las empleadas en el futuro.

Por su parte, la OIT (ILO, 2019a) identifica dos factores principales por los que las mujeres se encuentran subrepresentadas en los puestos de gerencia. Uno de ellos es la “tubería con fugas”, casos en los que la participación de las mujeres disminuye a medida que aumenta el nivel de gestión. Por otro lado, las “paredes de cristal”, casos en los que los gerentes están segregados por género, actúan como una barrera que impide a las mujeres pasar de labores de apoyo gerencial a la gestión estratégica. Sin embargo, este estudio también encontró que las mujeres tienen un 10 por ciento más de probabilidades de desempeñar cargos de gerencia cuando la fuerza laboral de la empresa tiene equilibrio de género, mientras que aquellas empresas con una cultura de género inclusiva tienen aproximadamente un 9 por ciento más de probabilidades de contar con un mejor desempeño empresarial.

Por otro lado, la raíz del problema para la inclusión laboral de las mujeres también suele estar en el marco legal y regulatorio. El Banco Mundial estima que cerca de 2.700 millones de mujeres tienen restricciones legales para elegir los mismos trabajos que los hombres en sus respectivos países. Asimismo, aún hay 104 países que no cuentan con leyes para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo, mientras que en 18 países sigue siendo legal que un hombre prohíba a su esposa trabajar (WB, 2018).

Por otra parte, la **flexibilidad del mercado laboral** aumenta la productividad al destinar capital humano a las actividades y empresas económicas más productivas; esto incrementa la productividad general de la economía al aumentar la participación de las industrias y empresas de alto valor agregado. La flexibilidad del mercado laboral se refiere a un mercado competitivo en el que los trabajadores son libres de destinar sus habilidades a la empresa u organización que deseen; lo que significa que los trabajadores pueden cambiar de empleador en busca de mejores salarios, condiciones laborales o carreras profesionales. En paralelo, la flexibilidad del mercado laboral se refiere a un mercado competitivo en el que las empresas son libres de hacer ajustes en la fuerza laboral para responder a la dinámica del mercado. Por ejemplo, al contratar trabajadores temporales debido

a una mayor necesidad de mano de obra durante esos periodos en relación con el resto del año.

De acuerdo con Nunn (2016), las instituciones que aumentan la flexibilidad del mercado laboral generan una valiosa cantidad de beneficios para las empresas y los trabajadores. El aumento de la flexibilidad del mercado laboral acelera la recuperación de una recesión, ya que los trabajadores pueden migrar de las áreas o sectores económicos más afectados. Además, ofrece mejores perspectivas de empleo para aquellos con un vínculo débil con la fuerza laboral, como los empleados jóvenes que recién ingresan a ella y quienes desean trabajar a tiempo parcial. Por último, fomenta emparejamientos más productivos entre trabajadores y empresas, lo que eleva la productividad laboral promedio. También alienta a las empresas a realizar inversiones a largo plazo en activos productivos y brinda oportunidades de empleo incluso durante periodos de incertidumbre.

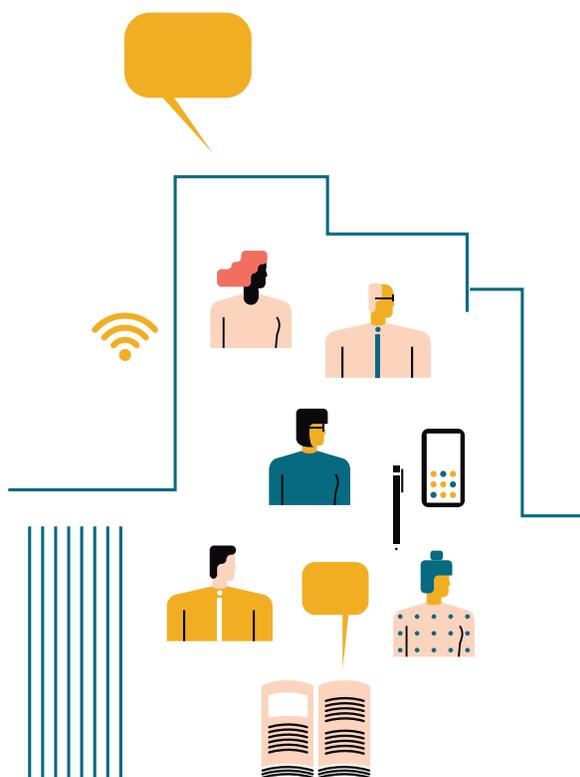
El caso de **Italia** es relevante, ya que revela evidencia importante sobre el vínculo entre la flexibilidad del mercado laboral y la productividad laboral. Lucidi (2008) analizó datos de 5.000 empresas italianas durante un periodo de nueve años (1997-2005). Clasificó a los trabajadores según sus acuerdos contractuales (por ejemplo, trabajadores independientes, trabajadores temporales o trabajadores con contratos de duración determinada) y la evolución de sus niveles de productividad laboral durante estos nueve años. Encontró un considerable impacto negativo de los contratos de duración determinada sobre la productividad laboral en aquellas empresas con una alta proporción de trabajadores con este tipo de contratos. Según el autor, esta evidencia muestra que una baja proporción de empleados con contratos de duración determinada (por ejemplo, contratados para realizar labores especializadas) no perjudica la productividad de la empresa, pero que su uso excesivo puede tener consecuencias negativas en el crecimiento de la productividad a largo plazo.

El caso de Nueva Zelanda proporciona un ejemplo de política sobre cómo un país puede aumentar la flexibilidad y movilidad del mercado laboral sin disminuir los derechos de los trabajadores y el acceso a empleos decentes. El Gobierno de Nueva Zelanda introdujo una nueva regulación que permite a las empresas contratar a un nuevo empleado por un “periodo de prueba” determinado. Según dicha regulación, las empresas pueden emplear a los trabajadores inicialmente durante un periodo de 90 días calendario. Estos periodos de prueba pueden utilizarse para todo tipo de trabajo, siempre y cuando se trate de empresas con menos de 20 trabajadores. Sin embargo, las empresas están obligadas a respetar todos los derechos de los trabajadores (como vacaciones, días de licencia por enfermedad, normas de salud y seguridad, etc.). Una vez que finaliza el periodo de prueba, el empleador y el trabajador pueden decidir si proceden con un acuerdo a más largo plazo o no. Según una evaluación reciente de esta política, los periodos de prueba en Nueva Zelanda aumentaron en un 10,3 por ciento la contratación en sectores que los utilizaron de manera intensiva (Chappell, 2016).

Existe una variedad de instrumentos de política que pueden limitar la flexibilidad del mercado laboral y que actualmente se emplean incluso en economías desarrolladas. Por ejemplo, **Estados Unidos** tiene múltiples acuerdos sobre el mercado laboral que limitan la movilidad de los trabajadores entre empresas o estados. Nunn (2016) destaca el impacto negativo de los contratos de “no

competencia” en la movilidad de los trabajadores en empresas de los Estados Unidos. Dichos contratos restringen la capacidad de los trabajadores para encontrar un nuevo empleo luego de desvincularse de su empresa original. Según este autor, alrededor de una quinta parte de los trabajadores estadounidenses están sujetos a contratos de “no competencia”, y es posible que ni siquiera tengan una comprensión plena de sus implicaciones legales. El autor también destaca las licencias ocupacionales como un instrumento de política que reduce la movilidad de los trabajadores entre estados. El sistema de licencias ocupacionales obliga a los trabajadores a obtener una nueva licencia cada vez que se mudan de un estado a otro, un obstáculo obvio para migrar en busca de mejores oportunidades económicas.

Una asignación eficiente requiere la libre circulación de capital humano y recursos económicos entre sectores. Esto implica que los sectores de menor productividad reduzcan su participación en la economía con el tiempo y que las ramas más productivas absorban la mano de obra y el capital que se liberan. Esto permite a los trabajadores de empresas no rentables cambiar de empleo a empresas con mejores perspectivas de crecimiento. Al permitir que las empresas y los sectores productivos se expandan y aumenten su participación en el mercado y el empleo, aumenta la productividad promedio de una economía. Los empleados que no tienen la posibilidad de moverse entre compañías, sectores o regiones, no podrán utilizar plenamente su potencial de productividad.



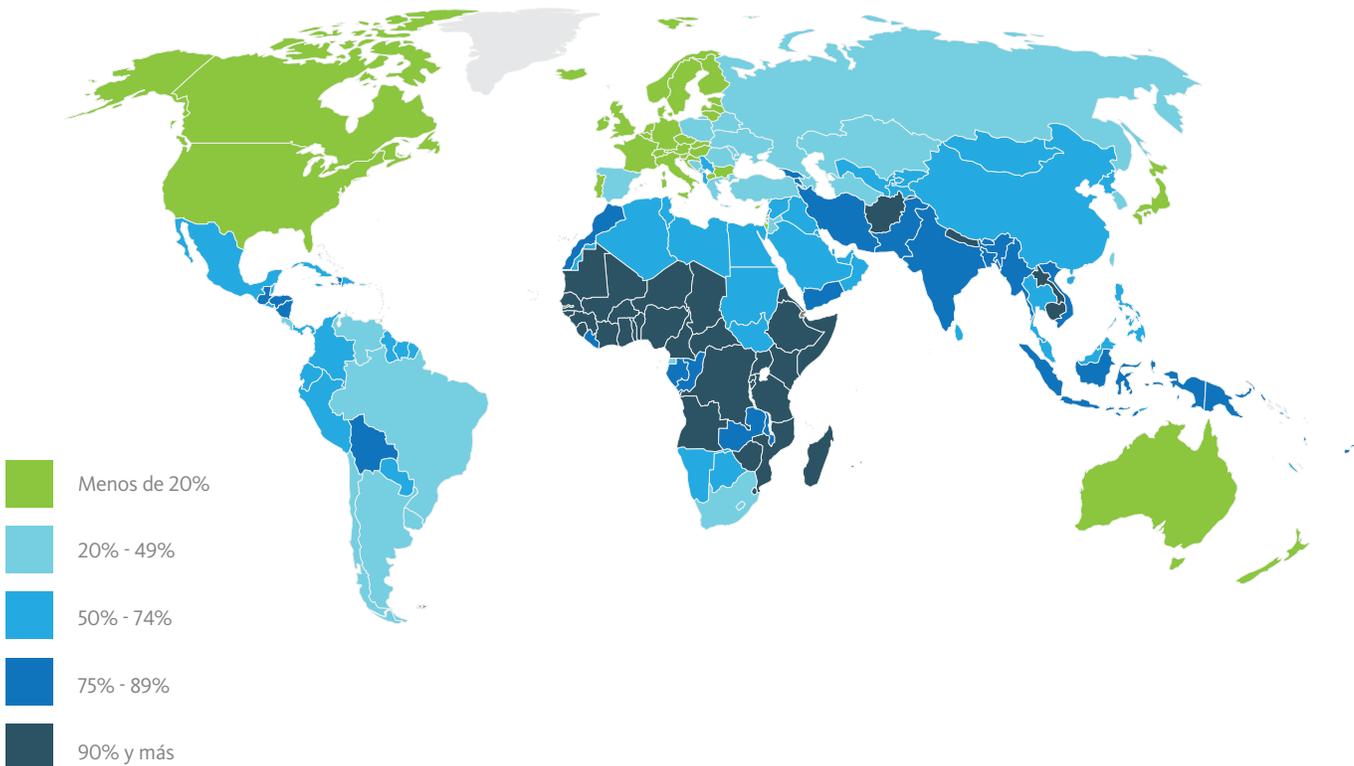
4...

Transición para salir de la informalidad

Con frecuencia, los trabajadores ingresan a la economía informal debido a la falta de oportunidades en la economía formal y a la ausencia de otros medios de subsistencia. Actualmente, más del 60 por ciento de la población empleada del mundo trabaja en la economía informal, sobre todo en países en desarrollo (figura 2). Esto equivale a alrededor de 2.000 millones de personas, quienes realizan principalmente trabajos de baja productividad sin condiciones de trabajo decentes. La proporción del empleo informal varía entre regiones. El problema más agudo se encuentra en África Sub-sahariana, donde la mayor parte del empleo es informal (**89 por ciento**)¹⁰. En esa misma línea, Asia y el Pacífico (**71 por ciento**)¹¹ y Oriente Medio y África del Norte (**68 por ciento**) presentan también altas tasas de informalidad. En América Latina y el Caribe (**54 por ciento**)¹² y Europa del Este y Asia Central (**37 por ciento**), el problema también tiene una importancia significativa (Bonnet, Vanek & Chen, 2019).

FIGURA 2

Participación del empleo informal en el empleo total (incluida la agricultura, 2016)



Fuente: ILO (2018a)



En la mayoría de las economías africanas, el empleo informal es el más común y presenta bajos niveles de productividad en comparación con la economía formal. Las empresas informales tienden a ser pequeñas, por lo general no se caracterizan por procesos de producción eficientes y con frecuencia están dirigidas por empresarios con bajos niveles educativos. Un informe reciente del Banco Mundial analizó datos de empresas informales y formales en **Mozambique**. En comparación con sus competidoras formales, las empresas informales suelen vender aproximadamente **14** veces menos, obtienen ganancias **17** veces menores y son **de 2 a 3** veces menos productivas. Esta investigación concluye que dos terceras partes de estas brechas de desempeño entre empresas formales e informales pueden explicarse por diferencias en las características de las empresas. Por ejemplo, las empresas informales en Mozambique tienden a ser más pequeñas (lo que les impide lograr economías de escala y reducir sus costos unitarios). Además, las empresas informales en esta economía tienen prácticas gerenciales menos orientadas a la productividad y suelen tener una menor proporción de capital por trabajador, lo que disminuye la productividad laboral de sus empleados (WB, 2019b).

Las empresas informales y sus trabajadores experimentan varios problemas comunes que limitan el crecimiento de su productividad. En primer lugar, debido a la falta de reconocimiento oficial de las empresas informales, estas no pueden acceder a las fuentes tradicionales de financiamiento, lo que limita sus posibilidades de expansión. Además, las empresas informales tienden a operar en mercados saturados, donde las barreras de entrada son bajas, lo que reduce sus márgenes de ingresos y ganancias netas. Esto normalmente trae como consecuencia malas condiciones laborales. Por otra parte, las empresas informales suelen ofrecer salarios más bajos y no ofrecen un acuerdo contractual que especifique las condiciones del empleo. Además, rara vez ofrecen protección social o cobertura de salud, lo que aumenta la vulnerabilidad de los empleados ante cualquier acontecimiento inesperado. Por último, las empresas informales tienden a ser excluidas de las cadenas de valor de la economía formal, pero normalmente se les exige que hagan pagos informales y no supervisados a los funcionarios del Gobierno para poder seguir operando (ILO, 2013a). Aunque cada región y país puede tener necesidades específicas, existen ciertas políticas y regulaciones que son deseables con el fin de acelerar la transición de las empresas para salir de la informalidad.

¹⁰ Incluyendo África del Sur. Sin embargo, se excluye ésta, el empleo informal representa el 92 por ciento.

¹¹ Al desagregar esta región se detecta un severo problema de empleo informal en Asia del Sur, en donde éste representa el 88 por ciento del empleo total.

¹² En América Latina y el Caribe la tasa promedio de empleo informal más alta se encuentra en América Central (58 por ciento), le sigue el Caribe (57.6 por ciento) y América del Sur (50.8 por ciento). En contraste, cabe señalar que en América del Norte el empleo informal representa el 18.1 por ciento (ILO, 2018a).

TABLA 1

Políticas y regulaciones importantes para impulsar la transición para salir de la informalidad, para empresas informales (listado no exhaustivo)



- | | | |
|----------|---|---|
| 1 | Acelerar el proceso de registro de empresas | Se debe lograr que el registro de empresas sea un proceso administrativo sencillo y separado del proceso de obtención de licencias. Las licencias deben limitarse a aquellas actividades en las que se justifican por motivos de salud, seguridad, medioambientales u otros. |
| 2 | Políticas fiscales sencillas | Los procedimientos fiscales sencillos para pequeñas empresas parecen ser los preferidos. Por ejemplo, exigirles impuestos únicos con el fin de reducir el número de pagos. |
| 3 | Propiedad y titulación de la tierra | La propiedad de la tierra y la capacidad de obtener capital mediante garantías basadas en la tierra es una preocupación fundamental de muchas empresas informales que quieren ampliar sus oportunidades de financiamiento y sus posibilidades de crecimiento. |
| 4 | Reforma judicial para aumentar la eficiencia | Esto involucra áreas clave como: (1) reducir los costos de transacción de la resolución de disputas; (2) fortalecer la calidad de los métodos tradicionales de gobernanza; (3) mejorar los vínculos entre los sistemas de justicia formales e informales; y (4) mejorar el acceso a la justicia en las administraciones burocráticas. |
| 5 | Servicios financieros más amplios | El proceso de alentar la transición a la formalidad implica realizar reformas que amplíen el acceso de mujeres y hombres en situación de pobreza a los servicios financieros. |
| 6 | Transición informada a la formalidad | Parte de este proceso implica mejorar la prestación de servicios a las empresas. Esto puede incluir ayudarlas a entender cómo cumplir con sus obligaciones, algo que no es de conocimiento general para aquellas empresas que buscan hacer la transición a la formalidad. |
| 7 | Incentivos a la transición para salir de la informalidad | Las empresas harán su transición a la formalidad a medida que disminuyan las cargas y costos de las regulaciones gubernamentales, y los requisitos para operar en la economía formal. |

Fuente: ILO (2013a)



5 ...

Emprendimiento e innovación

Hay una gran variedad de tipos de emprendedores que contribuyen a impulsar la productividad en todo el mundo, desde los que operan en sectores tradicionales como la agroindustria, hasta la reciente ola de emprendedores digitales.

Actualmente, estos **emprendedores de “oportunidad”** (personas que deciden iniciar una empresa porque identificaron una oportunidad de negocio) están ayudando a resolver algunos de los problemas principales de la sociedad al crear nuevas industrias e innovar con tecnologías disruptivas; en tecnología del clima, energía renovable, banca digital, etc. La innovación entre emprendedores es más frecuente en la India (47 por ciento), Luxemburgo y Chile (ambos con 48 por ciento), donde estos emprendedores están lanzando productos o servicios que son nuevos para los clientes y que por lo general no son ofrecidos por sus competidores (GEM, 2019). Dichas innovaciones benefician la productividad en todos los sectores, al aumentar el nivel de eficiencia y reducir los costos de producción.

Es importante tomar en cuenta que la creación de empresas no solo involucra a los emprendedores de “oportunidad”. También existe una segunda categoría, llamada **emprendimiento por “necesidad”**. Esta se refiere a aquellos emprendedores que se ven obligados a iniciar un negocio debido a la falta de empleo decente en sus economías. Son emprendedores por “necesidad”, más que por elección; es decir, propietarios de empresas o trabajadores independientes (sobre todo en países en desarrollo) que se ven obligados a operar en la economía informal debido a la falta de otras opciones (ILO, 2013b). Este ha sido normalmente el caso de las economías emergentes. Sin embargo, los emprendedores por necesidad son un fenómeno que también se observa en países desarrollados. Cada vez que aumenta el desempleo en los Estados Unidos, aumenta también la cantidad de emprendedores por necesidad, debido a la menor oferta de empleos en la economía (Fairlie, 2017).

En países en desarrollo, los emprendedores por “necesidad” suelen ser empresas pequeñas e informales, con poca productividad, ganancias limitadas y bajos salarios. En este contexto, es fundamental asignar recursos a aquellas personas con potencial empresarial que tengan los mejores casos de negocios y el mayor potencial de productividad, y que estén asociadas con el desarrollo de productos, servicios o tecnologías de producción innovadores. Los Gobiernos deben tomar en cuenta las buenas prácticas internacionales relacionadas con la mejor manera de apoyar el emprendimiento. Varios estudios útiles examinan los diversos tipos de apoyo público para emprendedores. Por ejemplo, Cho *et al.* (2013) presentan una revisión exhaustiva sobre la efectividad de 37 programas diversos que apoyan el emprendimiento. A nivel mundial, entre las intervenciones más frecuentes están las capacitaciones técnicas (profesionales), empresariales (gerenciales) y financieras; con apoyo financiero proporcionado mediante préstamos y subvenciones de microcrédito, así como asesoramiento que abarca desde servicios de tutoría y asesoría hasta consultoría luego de concluido el programa.

Después de realizar una revisión exhaustiva sobre diferentes experiencias internacionales, Cho *et al.* (2013) descubrieron que la capacitación por sí sola puede ser bastante útil para mejorar el conocimiento y la práctica empresarial, y que el financiamiento por sí sólo mejora bastante el desempeño empresarial al eliminar las restricciones crediticias. Sin embargo, aquellos paquetes que promueven una combinación tanto de habilidades como de apoyo financiero parecen tener un impacto mayor. Además, en términos de apoyo a las mujeres emprendedoras, los mayores efectos se logran al proporcionarles acceso al crédito, lo que sugiere que el acceso al crédito puede haber sido la principal limitación de las mujeres en sus oportunidades de generación de ingresos. Por otra parte, la revisión de estos autores mostró que, entre efectos muy heterogéneos, destaca el hecho de que los impactos, tanto en el mercado laboral como en los resultados empresariales, fueran considerablemente mayores para el caso de los jóvenes. Esto evidencia un área de oportunidad para economías en desarrollo que cuenten con una importante participación de jóvenes en su fuerza laboral.

Los países con una gran cantidad de emprendedores por “necesidad” pueden apoyarlos en su intento de encontrar un trabajo formal. El sector público puede ofrecerles programas de capacitación para que desarrollen las habilidades requeridas por la economía formal, y los Gobiernos pueden brindarles apoyo a través de organismos públicos de empleo o mediante el fomento de los programas de pasantías. Además, estos países pueden proporcionar ayuda financiera directa a las empresas con mayor potencial de productividad. En México, por ejemplo, el Programa de Emprendimiento de Alto Impacto, implementado por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y la Secretaría de Economía, utilizó un proceso de selección competitivo para asignar fondos públicos a los proyectos empresariales con mayor potencial de productividad. Los emprendedores que solicitan fondos de este programa son filtrados por un panel compuesto por evaluadores del INADEM, que identifica a las empresas con alto potencial de crecimiento. Los emprendedores seleccionados reciben aproximadamente tres cuartas partes de los fondos solicitados y se comprometen a aportar el monto restante.

Fomentar el emprendimiento productivo involucra tanto al Gobierno como al sector privado. Mazzucato (2013) sostiene que las empresas del sector privado por lo general invierten en industrias de alto riesgo luego de que el sector público ha dado los primeros pasos en términos de inversión. Con este esquema, las empresas privadas se desarrollan a partir de las economías de escala ya generadas. Por ejemplo, algunos de los principales componentes tecnológicos de un iPhone, como el GPS, Siri, la pantalla táctil e incluso internet, fueron financiados por el sector público. Aunque la empresa que se encargó del diseño, de la creación de la marca y de convertir este teléfono en una historia de éxito tiene mucho mérito, es innegable que este producto no hubiera sido posible sin las inversiones públicas previas en dichos avances tecnológicos. Por lo tanto, el sector público tiene la capacidad de alentar la creación de nuevas industrias, que pueden ser desarrolladas por inversionistas privados en una segunda etapa.

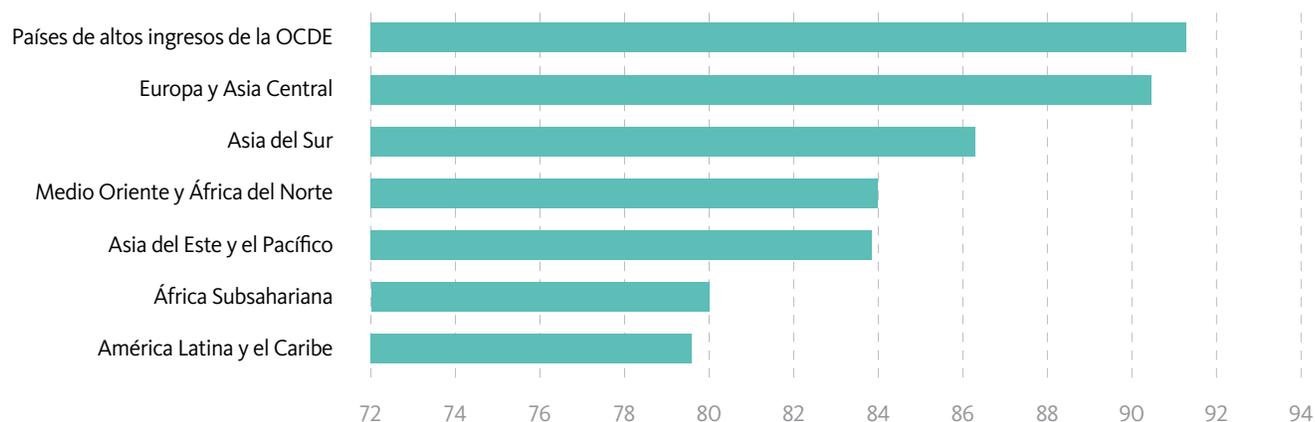
Por último, a fin de apoyar el emprendimiento productivo, una economía necesita reducir las barreras de entrada para nuevas empresas. Esto es más fácil decirlo que hacerlo. El número de trámites, el tiempo, el costo y los requisitos mínimos de capital para nuevas empresas en los países en desarrollo siguen siendo elevados en comparación con los de las economías desarrolladas. Según el informe Doing



Business del Banco Mundial, iniciar un negocio en un país de altos ingresos de la OCDE tarda un promedio de 56 días, frente a un promedio de 120 días en países de África Subsahariana (la región con la mayor cantidad promedio de días). Además, para crear una nueva empresa en un país de altos ingresos de la OCDE, un emprendedor debe completar en promedio cinco trámites individuales. Mientras tanto, en América Latina y el Caribe (la región con el mayor número promedio de requisitos para la creación de nuevas empresas), iniciar un negocio requiere en promedio ocho trámites individuales (WB, 2019a). Según el puntaje agregado “Creación de una Empresa” (Starting a Business) del Banco Mundial, la región con los mayores requisitos de trámites, tiempo, costo y capital para iniciar una nueva empresa es América Latina y el Caribe.

FIGURA 3

Puntuación del indicador “Creación de una Empresa” (Starting a Business)



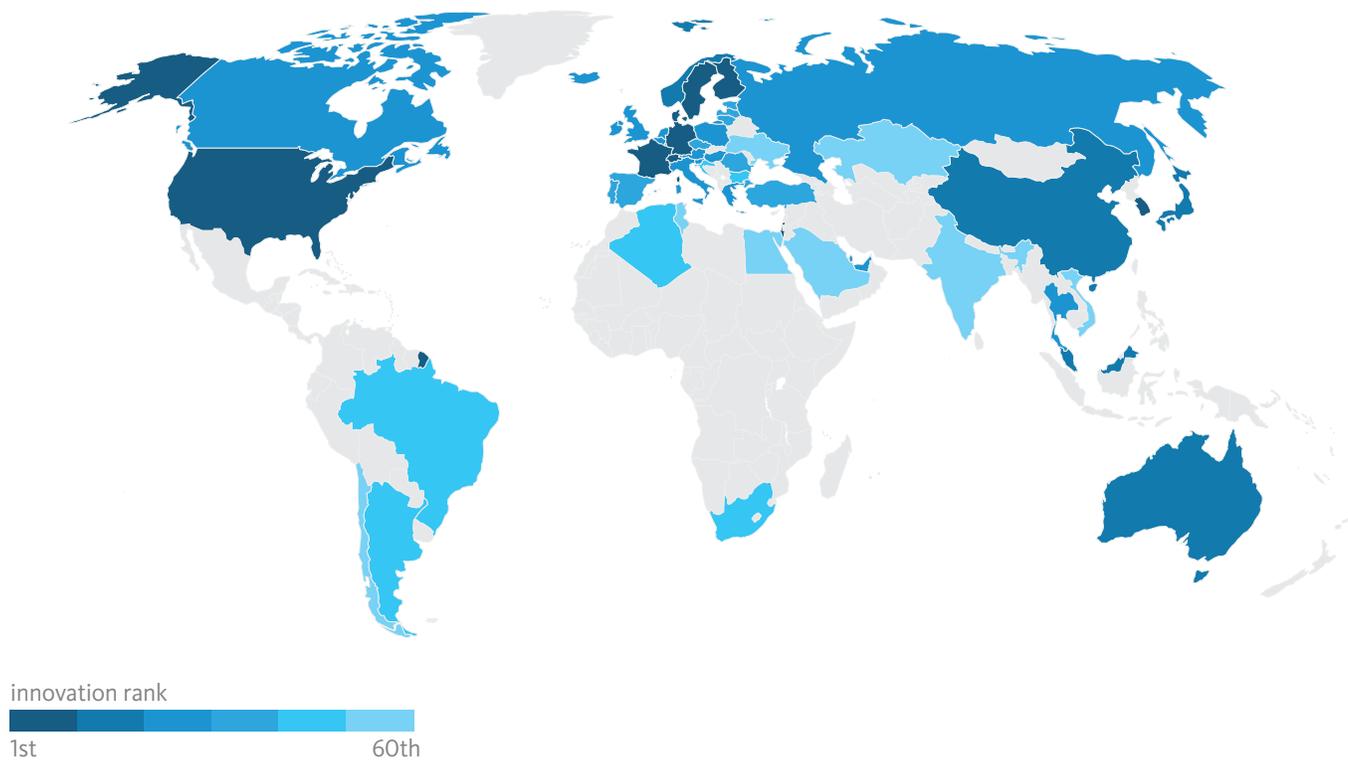
Fuente: WB (2019a)

Por otra parte, la **innovación** puede incrementar la productividad a través del desarrollo e implementación de ideas y tecnologías destinadas a hacer más eficiente la producción de bienes y servicios o mejorar su calidad (ECB, 2017). Ésta es un proceso continuo y extendido que beneficia a las empresas de todos los sectores económicos. Sin embargo, solo un porcentaje de las empresas revisan y modifican sus procesos, recopilan nuevos conocimientos o desarrollan nuevas formas de trabajo. Entre los países de la OCDE, las encuestas de innovación muestran que la proporción de empresas que desarrollan una innovación en un producto o un proceso se encuentra en alrededor del 50 por ciento en países ricos como Austria, Alemania, Luxemburgo y Suiza (OECD, 2010a). En 2007, los Gobiernos de los países de la OCDE (principalmente economías de altos ingresos) convinieron en la necesidad de contar con una estrategia de política intergubernamental centrada en la innovación como un impulsor importante de la productividad (OECD, 2020a). Luego de tres años de investigación exhaustiva, la estrategia de innovación fue presentada en 2020 (OECD, 2010a). Uno de los mensajes clave de este informe fue la necesidad de ampliar las mediciones de la innovación más allá de cuantificar la investigación y desarrollo (I+D); un reconocimiento de que la innovación se relaciona con una variedad de factores y sectores económicos.

La **innovación** estimula la productividad al encontrar e implementar formas más eficientes de utilización del capital físico y humano existente. Por ejemplo, a pesar de que muchas reuniones de negocios aún no se realizan mediante plataformas digitales, la creación de sistemas de videoconferencia y sus mejoras han reducido la necesidad de desplazarse para asistir a reuniones para muchos trabajadores a nivel mundial. Esto ha conducido a un aumento de las horas de trabajo efectivas y de la productividad laboral. La clasificación de Bloomberg de los 60 países más innovadores del mundo adopta un enfoque integral para medir la innovación, el cual se centra en siete actividades concretas que contribuyen a la innovación. El índice anual, que abarca 60 países, consta de las siguientes categorías: intensidad de la investigación y desarrollo (I+D), capacidad de fabricación con alto valor agregado (dada la tendencia de estas empresas a innovar en términos de productos, procesos y tecnología), densidad de alta tecnología (dada la elevada proporción de inversión que estas empresas suelen tener en términos de desarrollo de productos e investigación), eficiencia de la educación superior (debido a la importancia de la educación terciaria para las mejoras tecnológicas), proporción de investigadores, y número de patentes generadas por un determinado país. Otras categorías, como la calidad del entorno regulatorio para promover la innovación, han sido excluidas debido a la imposibilidad de hacer comparaciones cuantitativas entre países.

FIGURA 4

Las economías más innovadoras del mundo



Fuente: Bloomberg (2020), con datos de OIT, FMI, BM, OCDE, WPO y UNESCO.

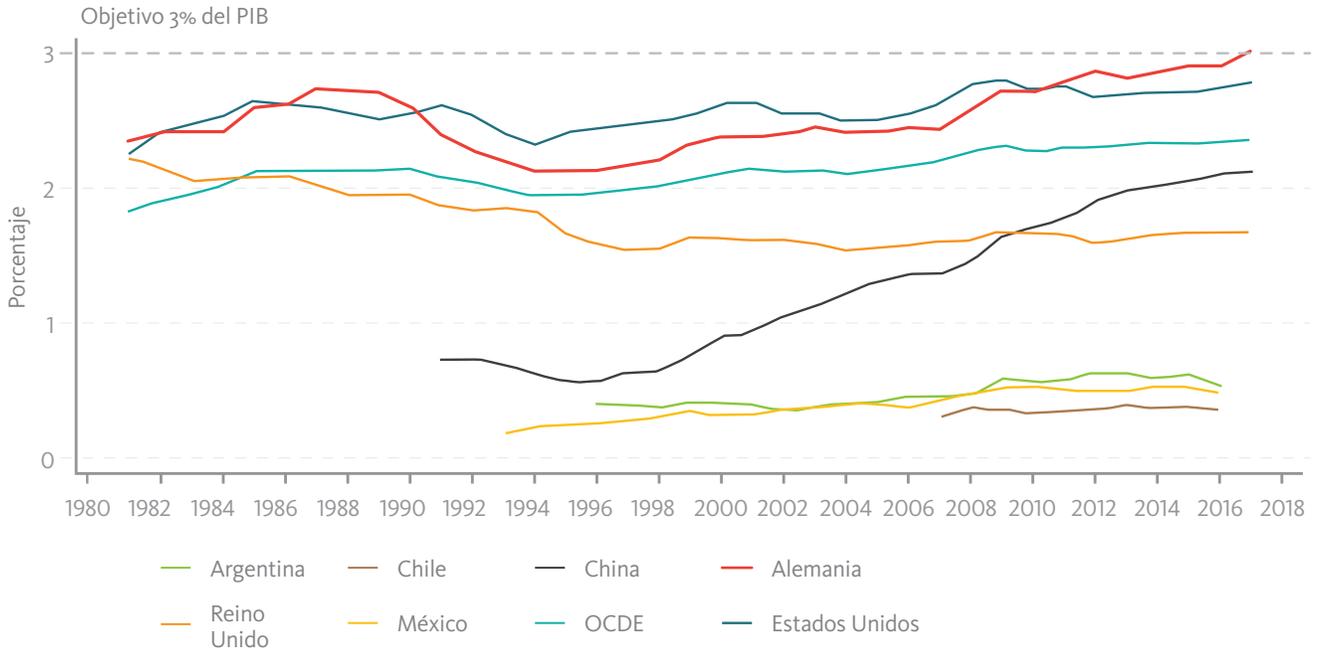
En 2020, **Alemania** obtuvo el primer lugar en el Índice de Innovación de Bloomberg. Fue un resultado inesperado, ya que en los seis años anteriores el primer lugar había correspondido a Corea del Sur. Alemania lidera la clasificación de este año debido a su importante industria manufacturera de alto valor agregado, al tamaño de sus empresas de alta tecnología en relación con su economía y a la cantidad de patentes generadas en el país. Sin embargo, la innovación es un desafío constante para todas las economías, incluso para el país que lidera el Índice de Innovación de Bloomberg. A pesar de que Alemania ha cobrado importancia como una economía manufacturera de alto valor agregado, por ejemplo, en términos del sector automotriz, aún existen desafíos importantes debido a inquietudes relacionadas con el cambio climático y los conflictos comerciales.

Es importante observar que **Corea del Sur** cayó al segundo lugar en 2020 debido a una disminución en los niveles de productividad laboral en toda su industria manufacturera de alto valor agregado. Sin embargo, la capacidad de innovación de este país aún sigue siendo sobresaliente, en especial si se toma en cuenta su evolución durante las últimas décadas. En 1957, Corea del Sur tenía un ingreso per cápita similar al de Ghana. En este país, las empresas intensivas en investigación, lideradas por Samsung, han modernizado toda la economía. El gasto anual en I+D de Samsung fue de alrededor de 15.300 millones de dólares en 2018. El tercer lugar de la clasificación lo ocupó Singapur, seguido de Suiza y Suecia. Singapur, que subió al tercer lugar en 2020, es otro ejemplo en términos de innovación mundial. Este resultado estuvo respaldado por su industria manufacturera de alto valor agregado y por su eficiencia en educación superior (Bloomberg, 2020).

Uno de los primeros pasos que un Gobierno puede dar para fomentar la innovación es aumentar el apoyo del sector público a la I+D, que es una característica común observada en países con altas tasas de innovación. En el gráfico 1, se puede observar cómo China ha tenido un importante aumento de su inversión en I+D durante los últimos años. La Confederación de la Industria Británica (CBI) estableció un objetivo del 3 por ciento, en términos de inversión en I+D como porcentaje del PIB, para la economía británica. El Reino Unido está aún muy lejos de lograr dicho objetivo. Alemania, sin embargo, lo alcanzó en 2017. Las organizaciones de empresarios pueden promover un mayor apoyo público a la I+D para acelerar la creación de un ecosistema propicio para la innovación.

GRÁFICO 1

Inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (1981-2017)



Fuente: Datos del Banco Mundial.

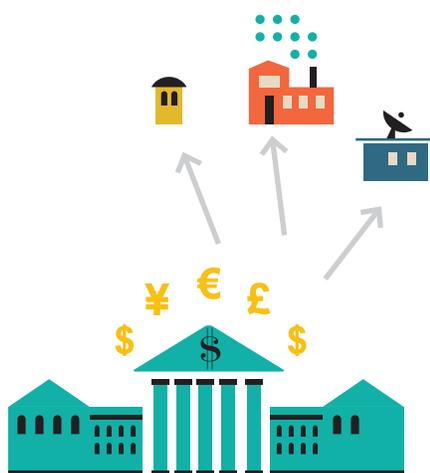
La estrategia de innovación de la OCDE fue revisada en 2015 para incorporar lecciones de política relevantes de todos los países. En primer lugar, en esta revisión se hizo un llamado a los países a **invertir con un horizonte de largo plazo**. La lógica detrás de esto es que las tecnologías clave que impulsan actualmente el crecimiento (como internet y la genómica) no habrían sido posibles sin el financiamiento público de investigaciones a largo plazo. En segundo lugar, la revisión de la estrategia de innovación de la OCDE instó a los países a **augmentar las subvenciones para I+D, en vez de proporcionar incentivos fiscales**. Según este informe, los incentivos fiscales para I+D fueron de casi USD 50.000 millones en los países de la OCDE más Brasil, China, Sudáfrica y Rusia, pero no cubrieron las necesidades de las empresas jóvenes e innovadoras, y más bien facilitaron la búsqueda de beneficios fiscales transfronterizo de empresas multinacionales (un efecto no deseado). En tercer lugar, la revisión de la estrategia de innovación resaltó la necesidad de monitorear y evaluar las políticas de innovación, **aprender de la experiencia** y hacer ajustes a las políticas a lo largo del tiempo (OECD, 2015a).

6...

Acceso a crédito y servicios financieros

Sin un acceso asequible al crédito, es posible que una empresa no pueda realizar aumentos de capital o mejoras de tecnología, lo que puede inhibir el crecimiento de su productividad. El acceso al crédito sigue siendo uno de los principales desafíos para los países en desarrollo, ya que casi la mitad de la población adulta mundial no tiene una cuenta bancaria o acceso a fuentes formales de crédito. Este problema se observa por lo general en las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo. Según los datos de una encuesta realizada por el Banco Mundial a 135.000 empresas manufactureras en todo el mundo, solo el 33 por ciento de las empresas cuentan con una línea de crédito activa o un préstamo bancario. Por lo general, se exige a las empresas que presenten garantías equivalentes al doble de la cantidad requerida en un préstamo, algo casi imposible de cumplir para los pequeños empresarios (WB, 2018). Esto genera una brecha entre los costos financieros de las pequeñas empresas y los de las grandes empresas. Se estima que las pequeñas empresas tienen que pagar hasta 20 veces más que sus grandes competidoras para obtener financiamiento externo (McKinsey, 2015).

Un estudio reciente, realizado por investigadores de la Universidad de Stanford en colaboración con el Banco Mundial, descubrió que la falta de acceso al crédito es una de las principales limitaciones para el crecimiento de la productividad, un problema que se agrava en las empresas más pequeñas (Bloom *et al.*, 2010). Según los datos presentados en dicho estudio, las pequeñas empresas de países en desarrollo informan que su limitado acceso a recursos financieros constituye un obstáculo para su crecimiento. Entre otras preocupaciones, esta investigación menciona que la falta de acceso al crédito impide que las pequeñas empresas inviertan en capacitación del capital humano, lo que ayuda a perpetuar las ineficiencias de sus operaciones.



El mismo estudio indica que, en países en desarrollo, las pequeñas empresas pueden calificar para un préstamo bancario para compra de maquinaria nueva utilizando como garantía el capital físico adquirido. Sin embargo, este no es el caso cuando solicitan crédito para un activo intangible, como capacitación gerencial. En este caso, las pequeñas y medianas empresas se ven impedidas de obtener el crédito porque no cuentan con una garantía de capital, como en el caso de la maquinaria nueva. En cambio, las empresas grandes y productivas sí cuentan con los recursos económicos requeridos para pagar cursos y capacitación para sus gerentes, lo que aumenta su eficiencia y mejora su gestión estratégica. Este fenómeno tiende a aumentar las brechas de productividad entre pequeñas y grandes empresas (Bloom *et al.*, 2010). Las organizaciones de empresarios pueden buscar el apoyo de bancos de desarrollo (nacionales, regionales o internacionales) con el fin de aumentar el financiamiento disponible para inversiones en activos intangibles.

Las brechas de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas (pymes) pueden reducirse gracias a ciertos instrumentos innovadores de financiamiento no bancario conocidos comúnmente como “financiamiento intermedio”. La

OCDE promueve este tipo de préstamos como una técnica de financiamiento que combina elementos de deuda y capital en un solo vehículo de inversión. El financiamiento intermedio tiene mayor riesgo que los préstamos convencionales, pero menor riesgo que el capital puro. Este tipo de vehículo de financiamiento puede complementar los préstamos convencionales, pero no busca sustituirlos, ya que puede o no ajustarse a las necesidades generales de prestamistas y prestatarios. Este mecanismo de financiamiento ha sido empleado principalmente por pymes de nivel superior que cuentan con altas calificaciones crediticias (OECD, 2013a). La OCDE ha identificado y analizado varias técnicas de financiamiento externo alternativas a los préstamos convencionales, que clasifica en cuatro grupos según su nivel de riesgo y retorno. Las diversas opciones de financiamiento externo se presentan en la tabla 2. Para un análisis más detallado de cada técnica de financiamiento, véase OECD (2015b).

TABLA 2
Técnicas alternativas de financiamiento externo para pymes y emprendedores

Riesgo/rendimiento bajo	Riesgo/rendimiento bajo	Riesgo/rendimiento medio	Riesgo/rendimiento alto
Financiamiento basado en activos	Deuda alternativa	Instrumentos “híbridos”	Instrumentos de capital
<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos basados en activos • Factoraje (<i>factoring</i>) • Financiamiento de órdenes de compra • Recibos de almacenamiento • Arrendamiento (<i>leasing</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonos corporativos • Deuda titulizada • Bonos garantizados • Colocaciones privadas • Financiamiento colectivo o <i>crowdfunding</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonos/préstamos subordinados • Participaciones sin voto • Préstamos participativos • Derechos de participación en los beneficios • Bonos convertibles • Bonos con certificados de opción o <i>warrants</i> • Financiamiento intermedio 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital privado • Capital de riesgo • Inversionistas ángeles o providenciales • Plataformas especializadas en salida a bolsa de pymes • Financiamiento colectivo o <i>crowdfunding</i> (capital)

Fuente: OECD, (2013a).

Al año 2020, el desafío de expandir los servicios financieros para que lleguen a miles de millones de personas continúa. El Banco Mundial estima que 2.500 millones de personas utilizan sólo efectivo, debido a la falta de acceso a servicios financieros formales. Gracias a los avances tecnológicos, los **servicios financieros digitales** pueden transformar este escenario con rapidez, tanto para economías de altos ingresos como de bajos ingresos¹³. Los servicios financieros digitales operan ya en más de 80 países. Los consumidores con acceso a internet pueden aspirar a abrir una cuenta de dinero electrónico (*e-money*), realizar pagos, hacer transferencias y ahorrar. Con el tiempo, su historial financiero y de pagos pueden permitirles un acceso más asequible a créditos, seguros y valores. Sin embargo, los Gobiernos deberán abordar los nuevos riesgos de tales tecnologías, como regular el uso de nuevas fuentes de datos de consumidores, proteger a los consumidores contra posibles fallas tecnológicas, ayudar el aprendizaje de los usuarios nuevos e inexpertos vulnerables, así como analizar los nuevos tipos de relaciones contractuales entre proveedores de servicios digitales y consumidores (WB, 2015a).

¹³ También es posible fomentar el crédito asequible aumentando la competencia dentro de los mercados crediticios. Esto puede reforzar el efecto positivo de expandir los servicios financieros digitales.

7 _...

Infraestructura física, digital y conectividad con mercados internacionales

Invertir en nuevos proyectos de **infraestructura física**, así como proporcionar una correcta operación y mantenimiento (O&M) de la infraestructura existente, son factores clave de la productividad para cualquier país. En términos sencillos, el funcionamiento general de una economía depende de los servicios que presta mediante infraestructura material, como **transporte, suministro de energía e instalaciones de almacenamiento eficientes en puertos y aeropuertos**. Por ejemplo, una empresa no puede comerciar más allá de sus fronteras y acceder a mercados internacionales sin la infraestructura de transporte necesaria, lo que significa que la calidad y el acceso a aeropuertos, carreteras y puertos son facilitadores clave para el comercio. Por otra parte, ninguna empresa puede aumentar su producción sin un acceso seguro y asequible a la energía, en especial electricidad, ya que el sector industrial emplea más energía que cualquier otro sector de uso final: aproximadamente el 54 por ciento del total mundial (IEA, 2016).

Desafortunadamente, según las estimaciones más recientes del Banco Mundial (WB, 2019a), existe una brecha importante entre lo que requieren las empresas y los ciudadanos en términos de infraestructura y lo que está disponible actualmente. Según las estimaciones más recientes de esta organización internacional, hay en todo el mundo alrededor de **1.000 millones** de personas que viven a más de 2 kilómetros de un camino transitable durante todo el año¹⁴, lo que limita su capacidad para conseguir un trabajo productivo. Además, hay **940 millones de personas** que viven sin energía eléctrica. El informe más reciente del Banco Mundial encontró que, con la implementación de un conjunto adecuado de políticas, los países de ingresos bajos y medios necesitarían invertir alrededor del 4,5 por ciento de su PIB para alcanzar sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Según este informe, los países tendrán que invertir en energía renovable en lugar de combustibles fósiles, combinar la planificación del transporte con la planificación del uso del suelo para reducir los tiempos de viaje y aumentar la productividad, desarrollar sistemas ferroviarios que faciliten el transporte de mercancías y reduzcan los costos a largo plazo, e implementar tecnologías descentralizadas en áreas rurales, como minirredes eléctricas, para proporcionar acceso a electricidad por medio de energías limpias (WB, 2019a).



¹⁴ Un camino transitable durante todo el año es aquel por el que se puede conducir empleando los medios de transporte rural predominantes (a menudo, una camioneta o un camión sin tracción en las cuatro ruedas).

FIGURA 5

Escenario preferido para inversiones en infraestructura y costos relacionados: costo anual estimado para países de ingresos bajos y medios, 2015-2030



Fuente: WB (2019a)

Uno de los desafíos clave para la infraestructura física en áreas urbanas radica en mejorar los sistemas de transporte público. La experiencia reciente del Reino Unido muestra cómo las mejoras en la calidad del transporte público pueden conducir a un aumento considerable de la productividad. La Confederación de la Industria Británica (CBI) realizó un estudio para comprender los principales desafíos de la productividad en el Reino Unido. Una de las principales áreas de oportunidad para aumentar la productividad fue la reducción de los tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, en concreto, en el trayecto entre el hogar y el trabajo. Según la CBI, la congestión del tráfico produce al menos tres efectos nocivos importantes en la productividad de la economía británica. En primer lugar, al aumentar el tiempo requerido para los desplazamientos, se reduce la cantidad de personas dispuestas a trabajar en ciertas áreas. En segundo lugar, la congestión vehicular disminuye de manera considerable el número de horas de trabajo efectivas, debido a la pérdida de tiempo. Por último, se pierden innumerables oportunidades para realizar reuniones de negocios en persona (CBI, 2017).

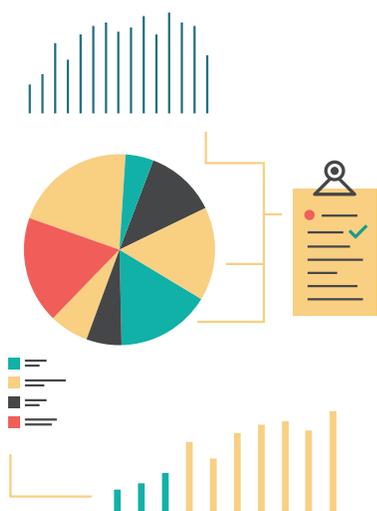
Según los datos presentados por la CBI, si los tiempos de desplazamiento disminuyeran de un promedio de 45 minutos a un promedio de 30 minutos, la productividad en las principales ciudades podría aumentar hasta en un 14 por ciento, como se concluyó de un estudio realizado en el área metropolitana de Liverpool. Esta

organización de empresarios propone concentrar esfuerzos en un diseño y logística eficientes para las rutas de transporte público, así como en una mejor integración entre los diferentes modos de transporte. El transporte masivo de pasajeros reduce la congestión vehicular y, por lo tanto, los tiempos de traslado; sin embargo, es necesario mejorar la calidad del servicio para que los usuarios opten por el transporte público.

La Alianza de Autobuses del Área Metropolitana de Liverpool es una de las iniciativas más recientes para abordar el problema de la congestión del tráfico y sus efectos perjudiciales sobre la productividad. Con el fin de fomentar el uso del transporte masivo, la ciudad está buscando aumentar la puntualidad y la satisfacción de los pasajeros. El programa recibió una inversión de 25 millones de libras esterlinas, que utilizó en parte para mejorar la experiencia de los pasajeros en los autobuses, incluida la incorporación de servicio de internet inalámbrico y puertos USB para carga de dispositivos electrónicos. Según los datos más recientes, el 92 por ciento de los usuarios encuestados estaban satisfechos con el servicio de estos autobuses (UK Government, 2018).

La infraestructura digital, a su vez, es actualmente una condición necesaria para el funcionamiento de varias de las industrias de mayor valor agregado en el mundo, entre ellas la industria de minería o la informática y gestión de datos. Además, proporciona plataformas que pueden utilizarse para la promoción de negocios o para realizar transacciones monetarias digitales. Por lo tanto, la infraestructura digital se ha convertido en uno de los componentes más importantes del crecimiento de la productividad. La mejora de la infraestructura digital es un desafío transversal para países de altos y bajos ingresos. En los países en desarrollo, el aumento de la cobertura de internet es uno de los principales factores necesarios para la adopción de nuevas tecnologías y tiene un gran potencial para el crecimiento económico.

Un estudio de 30 economías emergentes descubrió que la cobertura de internet contribuyó con USD 336.000 millones al PIB de esos países en 2010 (McKinsey, 2012). Las pequeñas y medianas empresas que utilizan comunicación electrónica, o *marketing* electrónico, tienden a aumentar sus ingresos, reducir sus costos e incrementar su productividad. La consultora descubrió que, en países en desarrollo, las empresas que dedican una parte importante de su presupuesto a tecnologías web suelen tener ingresos considerablemente más altos que las empresas con bajos niveles de inversión en este componente (McKinsey, 2015).



En países de altos ingresos, como el Reino Unido, la adopción de tecnologías presenta un reto distinto. Con niveles de cobertura de internet prácticamente universales, el desafío para el futuro radica en mejorar la calidad del servicio. La CBI del Reino Unido informa que alrededor de una tercera parte de las compañías del país mencionan que los servicios de banda ancha no satisfacen plenamente sus necesidades. Esto evita que las empresas del Reino Unido adopten varias prácticas de gestión productivas. Por ejemplo, las empresas con una conexión lenta a internet pueden enfrentar un mayor desafío para implementar prácticas de teletrabajo con sus empleados, en especial si su objetivo es realizar videoconferencias virtuales. Además, los servicios de banda ancha de baja calidad limitan la capacidad de la empresa para almacenar, proteger y compartir su información mediante servicios en línea de almacenamiento en la nube. Por lo

De igual manera, las empresas con reputación internacional pueden beneficiarse de los recursos financieros disponibles en el extranjero y aumentar su acceso a créditos de bajo costo. Asimismo, al llegar a consumidores de mercados externos, pueden generar economías de escala, lo que reduce sus costos unitarios. Además, las empresas con un componente de exportación también están más expuestas a mejoras tecnológicas, dado que tienen contacto directo con los más eficientes competidores y proveedores internacionales de insumos de bajo costo.

tanto, en países de ingresos medios y altos, no basta con aumentar las tasas de cobertura de internet; además, es necesario aumentar la velocidad promedio de descarga de datos.

Las mejoras en la infraestructura digital pueden generar beneficios para todo tipo de empresas: el acceso a internet de alta velocidad puede aumentar la eficiencia tanto de las pequeñas empresas como de las empresas manufactureras más desarrolladas. La infraestructura digital puede facilitar los horarios de trabajo flexibles y el trabajo desde el hogar al reducir las barreras a la colaboración remota (CBI, 2017). Esta es una manera complementaria de reducir la congestión vehicular y aumentar el tiempo de trabajo efectivo y, por lo tanto, la productividad por trabajador. En esta misma línea, la infraestructura digital tiene el potencial de reducir la desigualdad de género en el lugar de trabajo. Los horarios de trabajo flexibles y el trabajo desde el hogar son necesarios para aquellos hogares en los que ambos padres trabajan. Asimismo, una mayor cobertura y calidad de la infraestructura digital permite la creación y expansión de nuevos sectores económicos, como el comercio electrónico (*e-commerce*) y los servicios financieros digitales.

Por otra parte, cuando una empresa aumenta su **conectividad con los mercados internacionales**, amplía el conjunto de clientes potenciales que pueden comprar sus bienes y servicios. Esto incrementa sus ganancias potenciales e impulsa la productividad. Los beneficios que el comercio aporta a la productividad son notables. Una vez que las empresas logran integrarse en el mercado internacional, su nivel de productividad tiende a aumentar mediante diferentes mecanismos. Por ejemplo, las empresas exportadoras se enfrentan a una mayor presión competitiva en los mercados globales, lo que las alienta a invertir en innovación y mejorar sus procesos de producción y gestión. Además, el comercio también conduce a una mayor variedad de opciones de insumos a menores costos; a un mayor acceso a tecnología y mejores oportunidades para aprender sobre buenas prácticas de producción y marketing; y a la integración de las cadenas de suministro. Los aumentos de eficiencia dinámicos del comercio corresponden a la suma total de todos estos factores.

De igual manera, las empresas con reputación internacional pueden beneficiarse de los recursos financieros disponibles en el extranjero y aumentar su acceso a créditos de bajo costo. Asimismo, al llegar a consumidores de mercados externos, pueden generar economías de escala, lo que reduce sus costos unitarios. Además, las empresas con un componente de exportación también están más expuestas a mejoras tecnológicas, dado que tienen contacto directo con los más eficientes competidores y proveedores internacionales de insumos de bajo costo.

Se estima que, a lo largo de 10 años, entre 2004 y 2014, los acuerdos comerciales y las reformas para la facilitación del comercio aumentaron la productividad en aproximadamente un 2,8 por ciento anual en los países participantes (McKinsey, 2015). En este mismo estudio, se descubrió que el costo de no implementar este tipo de políticas comerciales es muy alto. Por ejemplo, en Brasil, la falta de conectividad de las empresas con los mercados internacionales representa un costo equivalente al 1,25 por ciento del crecimiento económico anual para dicho país. Este aislamiento se debe a las barreras regulatorias que impone Brasil al libre comercio de bienes y servicios. A nivel mundial, este será uno de los más importantes temas de debate y negociación en torno a la agenda de productividad.

8

Derechos de propiedad y Estado de derecho

La existencia de derechos de propiedad confiables y un Estado de derecho dan seguridad a los inversionistas, lo que aumenta el nivel general de inversiones productivas en la economía y eleva la capacidad de los trabajadores para generar un mayor nivel de producción. Según el Proyecto de Justicia Mundial (World Justice Project, WJP), el Estado de derecho puede definirse como un marco de leyes e instituciones que encarnan cuatro principios universales. En primer lugar, la necesidad de **rendir cuentas**. Esto requiere que el sector público, así como los actores privados, tengan responsabilidades ante la ley. En segundo lugar, una economía requiere de leyes justas. Por lo tanto, las leyes deben ser claras, públicas, estables y justas. Deben aplicarse de manera uniforme y proteger derechos fundamentales, entre ellos la seguridad de las personas, los derechos contractuales y de propiedad, y ciertos derechos humanos fundamentales. En tercer lugar, el Estado de Derecho requiere de un **Gobierno abierto**, con procesos accesibles, justos y eficientes para promulgar, administrar y hacer cumplir las leyes. Por último, este concepto incluye la necesidad de un **sistema de resolución de disputas accesible e imparcial**, lo que significa que la justicia debe ser impartida de manera oportuna por representantes competentes, éticos e independientes (WJP, 2019).

Existe evidencia académica sólida sobre la relación entre el desempeño económico y la eficiencia en la resolución de disputas. Se ha demostrado que las pequeñas empresas con acceso a un sistema judicial de buena calidad suelen tener **mayores tasas de crecimiento** (Islam, 2003). Además, la evidencia demuestra que aumentar la eficiencia del sistema judicial puede mejorar el entorno empresarial en general al fomentar la **innovación**, atraer una mayor cantidad de **inversión extranjera directa** y **aumentar la recaudación fiscal**, lo que abre un espacio para inversiones públicas más sólidas (Esposito, 2014). Las mejoras en el entorno empresarial motivan a los gerentes a aumentar las inversiones. Por ejemplo, empresas en Brasil, Perú y Filipinas informaron que estarían dispuestas a **invertir más** si tuvieran mayor confianza en los tribunales de justicia (Castelar Pinheiro et al., 2001; Sereno et al., 2001; y Herrero *et al.*, 2001). En todo el mundo, hay un considerable margen de mejora para reducir el tiempo y los costos requeridos para la resolución de disputas comerciales. En países de Asia del Sur, se requiere un promedio de 37 meses para resolver una disputa comercial, más del doble del tiempo requerido en los países de Europa y Asia Central (WB, 2019b).

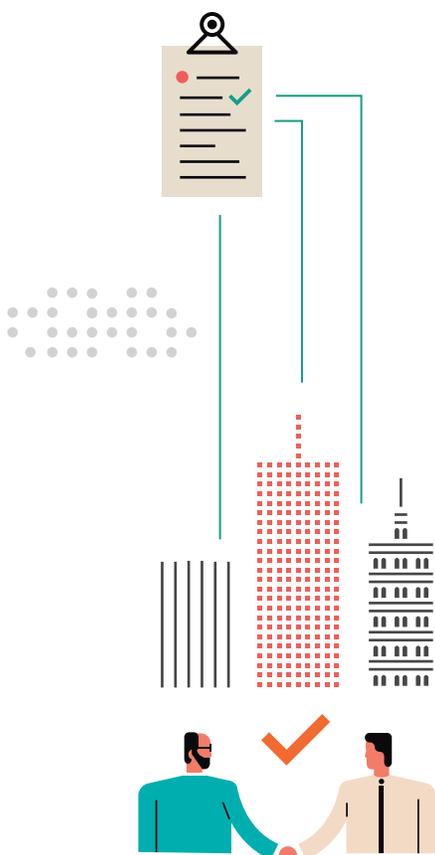
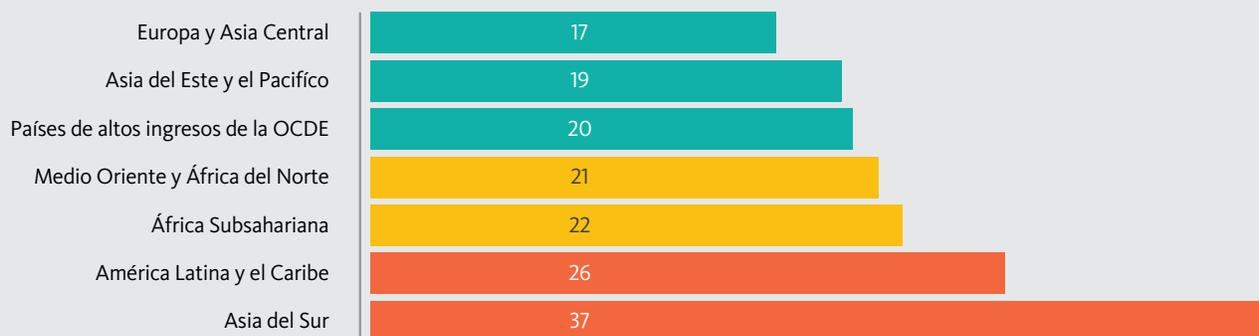


FIGURA 6

Tiempo promedio (en meses) para resolver una disputa comercial, 2019



Fuente: WF (2019b)

Los derechos de propiedad permiten a las empresas o individuos recaudar fondos privados a partir de una inversión en un proyecto o empresa. Cuando los inversionistas tienen poca confianza en esta condición básica, los incentivos para realizar inversiones privadas se reducen. En consecuencia, los países con menor protección de los derechos de

propiedad, como Venezuela, Zimbabue, Mauritania o Haití, representan un mayor riesgo para la asignación de capital. Esto reduce la participación del sector privado en dichos países y disminuye sus niveles de productividad, lo que también reduce su nivel de competitividad y crecimiento económico, dados los menores niveles de inversión privada.

TABLA 3

Los 10 países con menor fortaleza en derechos de propiedad

Puesto en la clasificación (de un total de 137 economías)	País
128	Ucrania
129	Bosnia y Herzegovina
130	Madagascar
131	Burundi
132	Yemen
133	Chad
134	Haití
135	Mauritania
136	Zimbabue
137 (último lugar)	Venezuela

Fuente: WEF (2018)



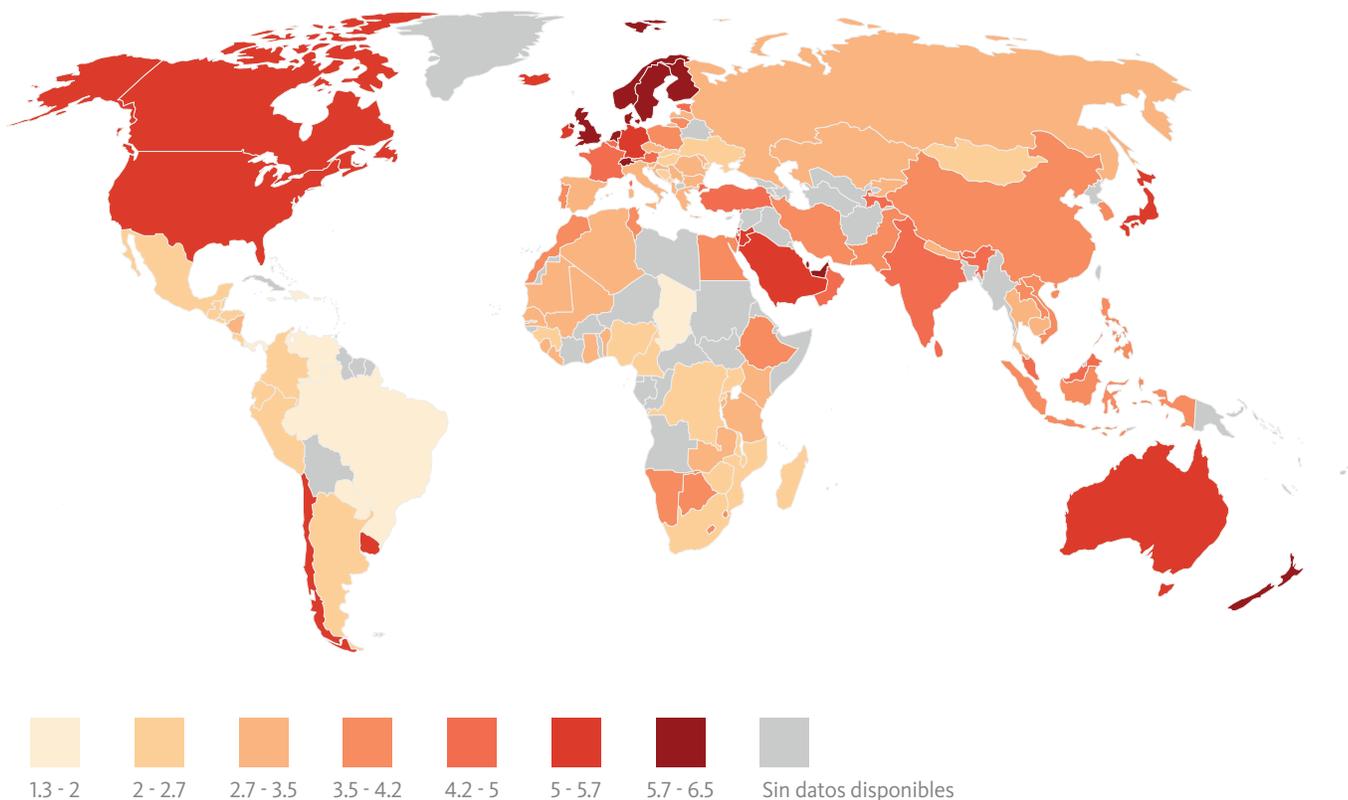
9...

Gobernanza y política anticorrupción

Como destacó la OIT en su informe presentado durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 (*Informe VI – La promoción de empresas sostenibles*), la mala gobernanza es sumamente perjudicial para las empresas, al margen de su tamaño. La mala gobernanza puede reflejarse en altos niveles de corrupción dentro de una economía o región específicas. Por ejemplo, estadísticas recientes del Banco Mundial ([véase WB GovData360](#)) indican que regiones como América Latina y el Caribe, Europa del Este y África presentan altos niveles de desvío de fondos públicos debido a prácticas de corrupción generalizadas (figura 7). En estas regiones, al igual que en muchos otros países del mundo, la corrupción reduce directamente las ganancias de las empresas, que se ven obligadas a entregar parte de sus ingresos a funcionarios públicos.

FIGURA 7

Clasificación global. Desvío de fondos públicos. En su país, ¿qué tan común es el desvío de fondos públicos a empresas, individuos o grupos debido a corrupción? (1 = es muy común; 7 = no ocurre nunca)



Fuente: WB GovData360



La OCDE destaca cuatro razones principales por las cuales las políticas anticorrupción deberían ser una prioridad para todas las economías (OECD, 2014). En primer lugar, porque la corrupción aumenta en alrededor del 10 por ciento los costos de hacer negocios en el sector privado. Además, la corrupción por lo general se origina en proyectos públicos que son ineficientes para la sociedad y que dan prioridad a proyectos conducentes a sobornos y pagos irregulares, como obras de infraestructura, sin considerar su tasa de retorno. Por otra parte, los actos de corrupción impiden que las personas y empresas de bajos ingresos puedan acceder a fondos públicos; en otras palabras, el desvío de recursos públicos reduce los fondos disponibles para programas sociales de apoyo a emprendedores y pequeñas empresas, etc. Por último, la corrupción deslegitima el Estado de derecho de una economía, amenaza la estabilidad del sistema económico y democrático, y crea altos niveles de incertidumbre para la inversión.

En términos de políticas públicas, para terminar con la corrupción se debe considerar la naturaleza transversal de este fenómeno entre los sectores público y privado. El sector público es presentado como el creador de la demanda de pagos ilícitos o sobornos, y a menudo se aprovecha de la poca probabilidad de repercusiones legales por este tipo de comportamiento. En particular, el sector público es responsable de gran parte de la corrupción en una economía. Sin embargo, también suelen encontrarse prácticas de corrupción en el sector privado. Aunque esto puede verse alentado por la ineficiencia del entorno regulatorio, algunas empresas suelen emplear prácticas ilegales como entregar sobornos a funcionarios del Gobierno, realizar actividades fraudulentas, participar en el lavado de dinero o coludirse con otras empresas para fijar precios de mercado más altos.

La corrupción y las prácticas rentistas estimulan sistemas económicos ineficientes, improductivos y poco competitivos. Las encuestas de opinión realizadas en empresas indican que la corrupción es un impedimento serio para hacer negocios porque desalienta la inversión y genera costos adicionales, obstáculos y competencia desleal. Sin embargo, países como Finlandia y Nueva Zelanda reportan niveles ínfimos de pagos irregulares y sobornos (WB GovData360), lo que facilita un entorno propicio para actividades empresariales y comerciales con oportunidades de inversión y sin favoritismo del Gobierno. Como parte de los esfuerzos para acabar con la corrupción, se pueden adoptar varias medidas complementarias, como implementar una gobernanza empresarial sólida, mejorar las normas para la rendición de cuentas, establecer códigos de conducta, simplificar los marcos legales y regulatorios, y disminuir los obstáculos burocráticos para la creación y operación de una empresa, entre otras¹⁵.

¹⁵ Véase Centro para la Empresa Privada Internacional (Centre for Private Enterprise), <http://www.cipe.org>, *Reform Toolkit for Combating Corruption* (Guía práctica de reformas para combatir la corrupción)

10...

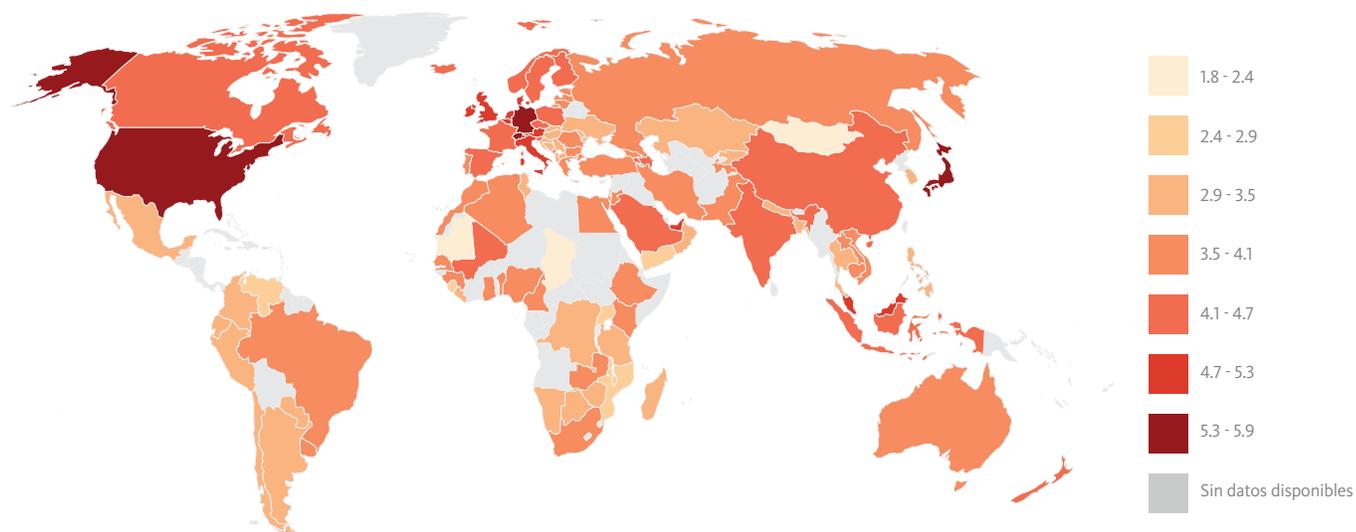
Competencia

Los mercados competitivos permiten el libre ingreso de nuevas empresas para que ofrezcan sus productos y servicios a los consumidores. El ingreso de nuevas empresas a un determinado sector incentiva a las empresas ya establecidas a aumentar su productividad y preservar su cuota de mercado. En términos sencillos, un mercado competitivo es todo lo opuesto a un escenario monopolístico. Los monopolios artificiales, creados por barreras regulatorias que benefician a una sola empresa, carecen de los incentivos correctos para aumentar su eficiencia, ya que no hay otras empresas que puedan competir con su participación de mercado y sus ganancias. Actualmente, las economías desarrolladas con altos niveles de productividad se caracterizan por tener un elevado nivel de competencia.

A 2018, las economías con mayor nivel percibido de competencia (estimado a partir de la distribución percibida de la actividad empresarial entre muchas empresas) fueron Suiza, Japón, Estados Unidos y Alemania. Sin embargo, la distribución de los niveles de competencia por regiones y países sigue siendo significativa, y muestra un amplio margen de mejora para varias economías. Las últimas mediciones muestran mayores niveles de competencia en las regiones desarrolladas, que incluyen a la mayoría de los países de Europa Occidental, así como en economías emergentes como China o la India. Sin embargo, aún existen importantes rezagos en regiones como el Medio Oriente, África y América Latina y el Caribe, así como en economías emergentes como Rusia (WEF, 2018).

FIGURA 8

Dominio del mercado en el mundo. ¿Cómo caracterizaría la actividad empresarial de su país?
(1 = dominada por pocos grupos empresariales; 7 = distribuida entre muchas empresas)



Fuente: WEF (2018).

Varios casos en el mundo demuestran que un entorno más competitivo puede aumentar la productividad. A partir de una revisión exhaustiva de varios estudios de caso internacionales, Holmes et al. (2010) investigaron los mecanismos por medio de los cuales la competencia ha aumentado la productividad en todo el mundo y descubrieron que las empresas tienden a realizar importantes inversiones para aumentar la productividad cada vez que se enfrentan con nuevos competidores. Además, el mismo estudio concluyó que la competencia puede alentar a las empresas a revisar y mejorar sus prácticas de gestión.

A principios de la década de 1980, los productores **brasileños** de mineral de hierro ingresaron a competir con sus similares **estadounidenses** por el mercado de la zona de los Grandes Lagos, lo que alteró la tendencia al monopolio en dicho mercado. Cada vez que el sector del mineral de hierro de los Estados Unidos se enfrentaba a nuevos competidores de Brasil, aumentaba su productividad al innovar con nuevas prácticas de gestión, como permitir que sus empleados realizaran múltiples tareas en sus empresas y alentarlos a asumir nuevas funciones y a utilizar toda su gama de habilidades en beneficio de la empresa. Antes de la década de 1980 hubo poco crecimiento de la productividad laboral en este sector, pero esta se disparó con el ingreso de la competencia brasileña. La productividad laboral se duplicó en unos pocos años, a mediados de la década de 1980 (Schmitz, 2005).

La evidencia obtenida de la **India** también muestra una relación positiva entre el estímulo de la competencia y el aumento de la productividad; sin embargo, también proporciona pruebas que sugieren que este efecto podría observarse solo en el mediano plazo, durante un periodo determinado después de que las plantas ajustan sus procesos de producción y realizan las inversiones de capital necesarias. En la India, las altas tasas de los aranceles a los productos importados constituían un incentivo para la ineficiencia de las empresas ya establecidas, puesto que no enfrentaban la presión de los competidores internacionales. Sin embargo, esta economía inició un proceso de liberalización arancelaria para ciertas industrias en 1991, reduciendo las barreras de entrada para nuevos productos y aumentando la competencia en los mercados locales. Mediante el análisis de un detallado conjunto de datos a nivel de plantas, Sivadasan (2008) halló que la reducción de las tasas arancelarias iniciada en 1991 no tuvo efectos importantes en la productividad laboral a corto plazo (1992-1993). Sin embargo, el autor sí encontró un efecto positivo importante en los niveles de productividad en el mediano plazo (1993-1994), debido al mayor nivel de competencia en las industrias liberalizadas en relación con los sectores no liberalizados.



11

Política Industrial



Existen diferentes tipos de políticas que un Gobierno puede implementar mediante una política industrial. Según un informe exhaustivo realizado por el **Banco Mundial** (WB, 2012a), estas intervenciones gubernamentales pueden dividirse en dos categorías. En primer lugar, las intervenciones no deseables, es decir, a aquellas cuyo objetivo es proteger a ciertas empresas o industrias, ya sea en nuevos sectores económicos sin relación con las ventajas comparativas del país, o en los sectores previamente establecidos y que ya no cuentan con una ventaja comparativa. El segundo tipo de intervenciones gubernamentales, las que pueden impulsar la productividad, son aquellas que facilitan un cambio estructural en la economía por medio de varios canales, como proporcionar información, compensar al sector privado por crear externalidades positivas para la sociedad, o coordinar proyectos de infraestructura dura y blanda; siguiendo la dinámica de la ventaja comparativa de una economía.

Solo el segundo tipo de intervenciones puede favorecer la productividad. Según la OIT (ILO, 2014a), la política de desarrollo productivo puede ser diseñada para corregir las fallas de mercado y de gobierno, y crear nuevos mercados e industrias basados en la ventaja competitiva del país. La lógica de esto es que, al alentar el desarrollo de industrias estratégicas con externalidades positivas y alta productividad laboral, el resto de la economía se beneficiará de los efectos indirectos de esa inversión. Por ejemplo, un aumento en la productividad del sector energético o de telecomunicaciones puede beneficiar a varios otros sectores económicos en un país, al reducir sus costos de producción y fomentar su productividad y competitividad. Sin embargo, las inversiones deben basarse en la ventaja comparativa de un país para ser sostenibles en el tiempo. Aiginger (2014) destaca la experiencia exitosa de un grupo de **países escandinavos** (Suecia, Finlandia y Dinamarca) que aumentaron de manera significativa la inversión pública en I+D para la industria de las telecomunicaciones, un sector económico con alto valor agregado por trabajador y externalidades positivas para el resto de la economía, lo que incrementó la productividad de la región en general. Estos resultados se corresponden con los de Aiginger y Sieber (2006), quienes realizaron un análisis empírico que reveló cómo los países que dependen de la ayuda estatal y la regulación como sus principales instrumentos de política registraron un desempeño macroeconómico inferior, mientras que los países que se centraron en promover externalidades positivas como su principal instrumento de política industrial obtuvieron resultados macroeconómicos superiores.

La OCDE ha criticado el enfoque tradicional de la política industrial, es decir, el que permitió intervenciones en el mercado de productos y medidas proteccionistas, como la fijación de aranceles altos para las importaciones. Actualmente, la OCDE aboga por una mentalidad de política industrial que incluya lo siguiente: incentivos para I+D, subsidios a la capacitación, subsidios a la inversión y ayuda con el acceso al financiamiento (OECD, 2013). **La OIT** ha mostrado su coincidencia con los puntos de vista antes presentados al señalar que ningún país ha logrado pasar de

Dani Rodrik, profesor de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, sostiene que no es deseable especificar *ex ante* la lista de políticas necesarias para apoyar el desarrollo del sector privado. En cambio, sostiene que la política industrial debería funcionar mediante un diálogo entre el sector público y el privado, con el fin de descubrir las necesidades de las empresas en el contexto local.

la pobreza rural a la riqueza postindustrial sin el uso de políticas gubernamentales selectivas para modificar la estructura económica e impulsar el dinamismo económico. El debate entre economistas y formuladores de políticas ha pasado de si conviene tener o no una política industrial a centrarse en el alcance que esta debe tener y cómo implementarla (ILO, 2014a).

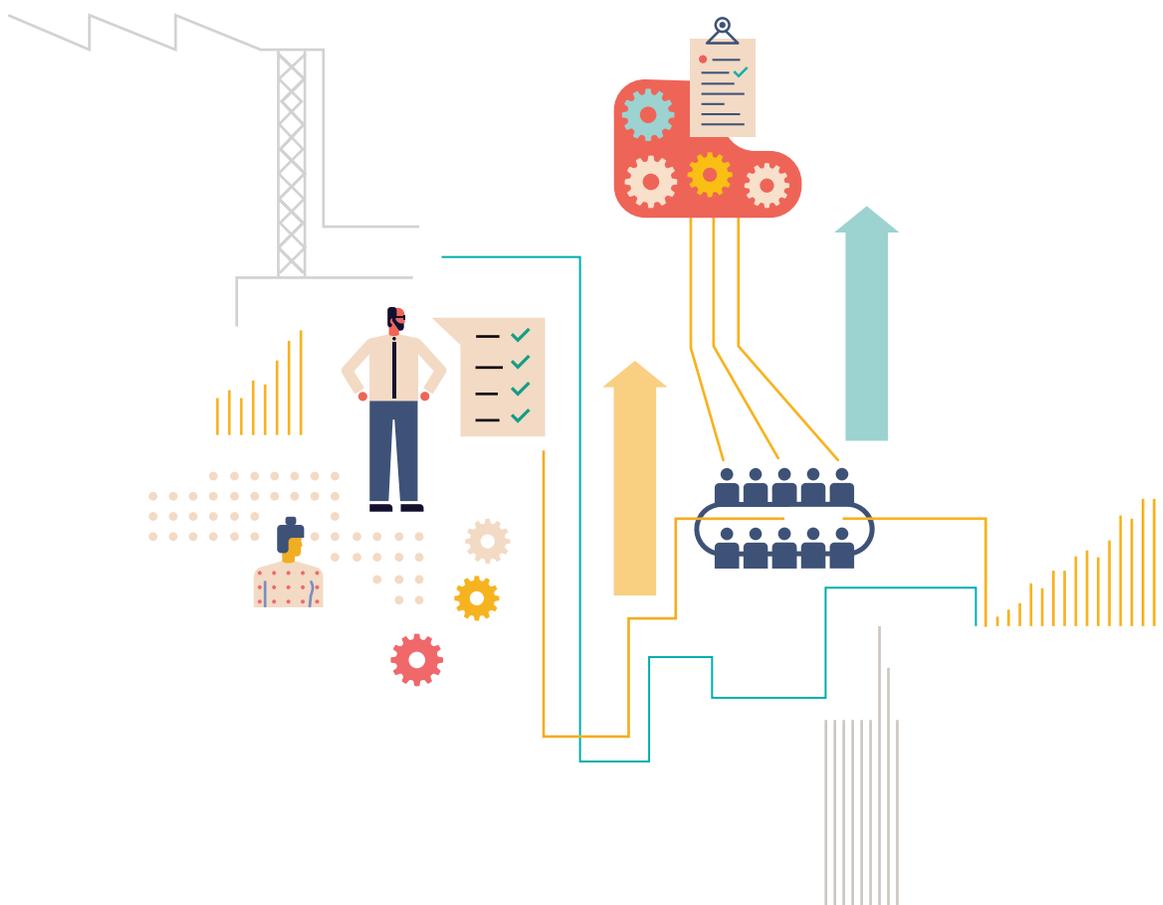
Los países de **América Latina y el Caribe** (ALC) se han rezagado frente al crecimiento de la productividad que ha caracterizado a la mayoría de las economías del **Sudeste Asiático**. Según un informe reciente de la OIT (ILO, 2016a), ambas regiones han experimentado intervenciones gubernamentales en la economía desde la década de 1980; sin embargo, tales intervenciones han tenido matices claramente distintos, que han generado pobres resultados en ALC y aumentos de la productividad en el Sudeste Asiático. Por ejemplo, cuando se compara el caso de Corea del Sur con las intervenciones gubernamentales habituales en las economías de ALC, surgen tres diferencias principales. En primer lugar, las intervenciones gubernamentales en Corea del Sur han desarrollado la adopción y difusión de tecnología en esta economía, y han alineado el sistema educativo con los requisitos para la transformación industrial. Esto rara vez ha sido el caso en América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, como el sector aeroespacial en Brasil. En segundo lugar, los subsidios públicos en Corea del Sur se otorgaron de manera condicionada al desempeño de las empresas. Por ejemplo, en el caso de los exportadores, el desempeño de las empresas se evaluó de acuerdo con su grado de penetración en los mercados internacionales. En cambio, en ALC, los subsidios por lo general se otorgan sin condicionalidad alguna. En tercer lugar, los subsidios públicos para el sector privado en Corea del Sur se otorgaron de manera temporal, mientras que los subsidios en ALC no tenían un plazo determinado y se mantuvieron sin generar un resultado productivo.

Hay algunas experiencias exitosas en la región de ALC, como el caso excepcional de la industria aeroespacial en **Brasil**, actualmente el tercer fabricante del sector a nivel mundial y el más grande en el hemisferio sur, con sofisticados productos manufacturados que van desde helicópteros hasta aviones y estructuras para satélites. En 1997, la Agencia Espacial Brasileña (la autoridad responsable del programa espacial del país) firmó un acuerdo con la NASA para colaborar en los procesos de fabricación de la Estación Espacial Internacional.

Dani Rodrik, profesor de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, sostiene que no es deseable especificar *ex ante* la lista de políticas necesarias para apoyar el desarrollo del sector privado. En cambio, sostiene que la política industrial debería funcionar mediante un diálogo entre el sector público y el privado, con el fin de descubrir las necesidades de las empresas en el contexto local (véase la sección 16 de este módulo para una discusión detallada sobre las Comisiones Nacionales de Productividad).

Rodrik organiza su visión sobre la política industrial en dos categorías complementarias. En primer lugar, la provisión gubernamental de bienes para mejorar las capacidades tecnológicas, los laboratorios públicos, los programas públicos de I+D, la infraestructura, los programas públicos de capacitación, etc. En segundo lugar, señala que la capacidad de los Gobiernos para proporcionar dichos bienes dependerá de la calidad de sus instituciones y requerirá mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como consejos de coordinación que faciliten el diálogo entre actores públicos y privados. Según este esquema, la primera parte de la política industrial debería orientarse a descubrir dónde se requieren más acciones y cómo responder a estas necesidades (Rodrik, 2014).

Además, las restricciones financieras también pueden ser una limitación importante para que los Gobiernos financien estas intervenciones de políticas. Cuando los Gobiernos no cuentan con el presupuesto necesario para financiar tales inversiones públicas, puede ser conveniente colaborar con bancos de desarrollo internacionales, regionales o nacionales para cerrar la brecha financiera (véase el módulo D para un análisis más completo sobre el tema).



12...

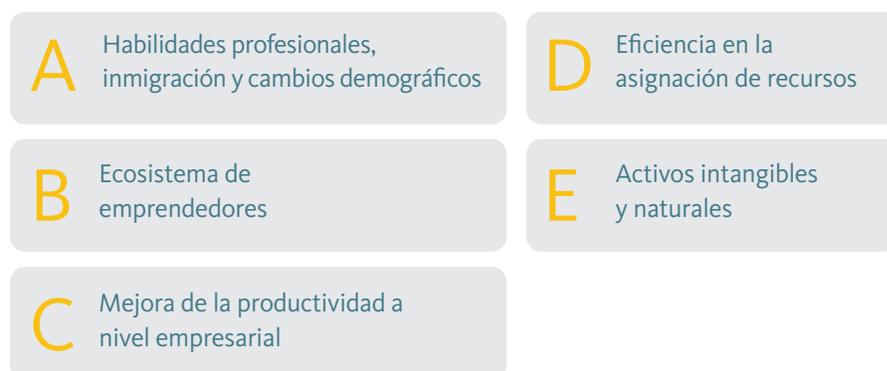
Comisiones Nacionales de Productividad

La evidencia presentada en esta guía ha demostrado la importancia de adoptar el crecimiento de la productividad como una palanca para el desarrollo (véase el módulo introductorio para un análisis detallado). Además, el crecimiento de la productividad es multifactorial; es decir, depende de diversas dimensiones, como la infraestructura física y digital, las habilidades y competencias del capital humano, las regulaciones del mercado laboral, etc. Esto implica la necesidad de contar con un enfoque integral que aborde las múltiples dimensiones presentadas en esta sección. Las Comisiones Nacionales de Productividad facilitan la integración de actores públicos y privados clave para el logro de una estrategia integral común. Varios países, como **Nueva Zelanda** (Comisión de Productividad de Nueva Zelanda, New Zealand Productivity Commission), **Australia** (Comisión de Productividad Australiana, Australian Productivity Commission), **Japón** (Centro de Productividad de Japón, Japan Productivity Centr, JPC), **Sudáfrica** (Productividad Sudáfrica, Productivity SA), **México** (Comité Nacional de Productividad, CNP), entre otros, han desarrollado tales comisiones para alentar la generación de políticas públicas orientadas al aumento de la productividad. Dichas comisiones pueden facilitar la colaboración entre OE, organismos gubernamentales, sindicatos, academia, y otros actores clave, con el fin de implementar las mejores políticas para el crecimiento de la productividad. El material que se presenta en esta guía puede ayudar a las OE a identificar los actores y temas clave que se considerarán en dichas Comisiones Nacionales de Productividad.

Además, varios países se han unido para crear organizaciones regionales de productividad, como la **Asociación Panafricana de Productividad (Pan-African Productivity Association, PAPA)** y la **Organización Asiática de Productividad¹⁶ (Asian Productivity Organization, APO)**, con el fin de fomentar la colaboración, intercambiar conocimientos y experiencia, llevar al primer lugar de la agenda política la importancia de la productividad como pilar del desarrollo económico, y promover políticas para aumentar el crecimiento de la productividad para el desarrollo empresarial sostenible y la creación de empleo.



Es importante recordar que, para identificar los matices y retos específicos para el crecimiento de la productividad en un determinado país, las OE requerirán de una amplia investigación documentada basada en datos nacionales y de la industria. La **Comisión de Productividad de Nueva Zelanda** es un ejemplo de cómo los programas conjuntos de trabajo de investigación pueden ofrecer nuevas y valiosas perspectivas sobre cómo aumentar la productividad a nivel empresarial. La comisión es un organismo independiente que desarrolla investigaciones sobre productividad y promueve la comprensión de los problemas que esta enfrenta. A partir de esta comisión, se creó el Centro de Productividad de Nueva Zelanda (New Zealand Productivity Hub), una organización de investigación centrada en la productividad a nivel empresarial, con tres objetivos: (1) vincular a la academia, el sector público y las empresas privadas con un interés en la investigación de la productividad; (2) definir una agenda de investigación al respecto; (3) difundir los datos, análisis y evidencia encontrados. Esta asociación de investigación considera cinco áreas principales que abordan las necesidades únicas de productividad de Nueva Zelanda:



En junio de 2018, el Centro de Productividad de Nueva Zelanda publicó un compendio de sus investigaciones recientes con datos de nivel empresarial, que permiten analizar el impacto de las características de la empresa y la industria en la productividad. Por ejemplo, estos datos pueden usarse para evaluar el impacto de los niveles de competencia o las condiciones regulatorias de la industria en la productividad de las empresas. Esta comisión tiene un impacto directo en el diseño de la estrategia del Gobierno, lo que permite llevar a cabo mejoras regulatorias e implementar políticas de alto impacto. El caso de Nueva Zelanda es un ejemplo de colaboración público-privada para el aumento de la productividad, estimulada y facilitada mediante la creación de una Comisión Nacional de Productividad. Sin embargo, en muchos países no existen organismos de este tipo. Un estudio reciente de la OIT encuestó a empresarios de 47 países y descubrió que el 43 por ciento de ellos no cuentan con organismos nacionales para promover la productividad (ILO, 2019b). Esto dificulta la definición y el análisis de prioridades mediante un diálogo profundo entre los sectores público y privado para diseñar una agenda de políticas que fomente el crecimiento de la productividad.

¹⁶ Los miembros de la APO incluyen a Bangladesh, Camboya, República de China (Taiwán), Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, República Islámica de Irán, Japón, República de Corea (Corea del Sur), República Democrática Popular Lao (Laos), Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Turquía y Vietnam.

Referencias

Aiginger (2014). Karl Aiginger, Welfare Wealth and Work for Europe. Industrial Policy for a sustainable growth path. <https://www.oecd.org/economy/Industrial-Policy-for-a-sustainable-growth-path.pdf>

Aiginger and Sieber (2006). Aiginger, K., Sieber, S. The Matrix Approach to Industrial Policy. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02692170601005507>

Atkinson, (2019). Robert D. Atkinson and Jeffrey E. Brown. The future of work a guide for transatlantic policymakers <http://www2.itif.org/2018-BFNA-ITIF-future-of-work.pdf?ga=2.255831754.358474708.1580821752-611335096.1580821752>

Boggs (2010). George R. Boggs American Association of Community Colleges. Democracy's Colleges: The Evolution of the Community College in America. <https://www2.ed.gov/PDFDocs/college-completion/01-democracys-colleges.pdf>

Bonnet, F., Vanek, J., & Chen, M. (2019). Women and men in the informal economy: a statistical brief. International Labour Office, Geneva. <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Women%20and%20Men%20in%20the%20Informal,%20>

Bloomberg (2020). Bloomberg Innovation Index. Available online only for Bloomberg Professional Service Subscribers. <https://www.bloomberg.com/news/terminal/Q49MPSDWLU69>

Bloom et al (2010). Bloom, N.; Mahajan, A.; McKenzie, D. J.; Roberts, D. J. 2010. Why do firms in developing countries have low productivity? <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1533430>

Castelar Pinheiro et al (2001). Armando Castelar Pinheiro and Célia Cabral. Credit Markets in Brazil: The Role of Judicial Enforcement. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1814648

CBI (2017). Confederation of British Industry. Unlocking regional growth. Understanding the drivers of productivity across the UK's regions and nations. <https://www.cbi.org.uk/media/1170/cbi-unlocking-regional-growth.pdf>

Chappell (2016). Chappell, Nathan Sin, Isabelle. Motu Economic and Public Policy Research. The Effect of Trial Periods in Employment on Firm Hiring Behaviour. <https://treasury.govt.nz/publications/wp/effect-trial-periods-employment-firm-hiring-behaviour-wp-16-03-html>

Cho (2013). Yoonyoung Cho, World Bank and IZA and Maddalena Honorati, World Bank Entrepreneurship Programs in Developing Countries: A Meta Regression Analysis. <http://ftp.iza.org/dp7333.pdf>

Cidac (2014). Centro de Investigación para el Desarrollo. Encuesta de competencias profesionales 2014. http://www.cidac.org/esp/uploads/1/encuesta_competencias_profesionales_270214.pdf

Clark (2011). George Clark. Assessing How the Investment Climate Affects Firm Performance in Africa: Evidence from the World Bank's Enterprise Surveys <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/VolumelIIPaper4.pdf>

Cuberes et al (2016). Cuberes, D.; Teignier, M. 2016. Aggregate effects of gender gaps in the labour market: A quantitative estimate. <https://doi.org/10.1086/683847>

Dollar et al (2005). David Dollar, Mary Hallward-Driemeier, and Taye Mengistae. World Bank Report. Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies <http://siteresources.worldbank.org/INTKNOWLEDGEFORCHANGE/Resources/491519-1193429621722/Investment-Climate-and-Firm.pdf>

ECB (Central European Bank) (2017). How does innovation lead to growth? Banco Central Europeo. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/growth.en.html#:~:text=One%20of%20the%20major%20benefits,other%20words%2C%20the%20economy%20grows.>

Esposito et al (2014). Esposito, Gianluca, Sergi Lanau and Sebastiaan Pompe. Judicial System Reform in Italy: A Key to Growth <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1432.pdf>

Fairlie et al (2017). Robert W. Fairlie and Frank M. Fossen. Defining Opportunity versus Necessity Entrepreneurship: Two Components of Business Creation. <https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/17-014.pdf>

Farole et al (2017). Thomas Farole, Issam Hallak, Peter Harasztosi and Shawn Tan. World Bank Policy Research Working Paper. Business Environment and Firm Performance in European Lagging Regions <http://documents.worldbank.org/curated/en/908471513612361961/pdf/WPS8281.pdf>

GEM (2019). Global Entrepreneurship Monitor 2018-2019 Global Report. <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2018-2019-global-report>

UK Gov. (2018). Government of the United Kingdom. Bus Alliance gets thumbs up from young people in Liverpool City Region. Mersey Travel. <https://www.merseytravel.gov.uk/news/bus-alliance-gets-thumbs-up-from-young-people-in-liverpool-city-region/>

Green et al (1999). Green, F.; James, D.; Ashton, D.; Sung, J. 1999. Post-school education and training policy in developmental states: The cases of Taiwan and South Korea. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/026809399286369?needAccess=true>

Herrero et al (2011). Herrero, Alvaro, and Keith Anderson. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Best Practices Series The Cost of Resolving Small Business Conflicts: The Case of Peru. <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/13/IADB%20Conflict%20Resolution%20in%20Peru.pdf>

Holmes et al (2010). Thomas J. Holmes, University of Minnesota, Federal Reserve Bank of Minneapolis, and National Bureau of Economic Research. James A. Schmitz, Jr. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Competition and Productivity: A Review of Evidence. <https://mobile.minneapolisfed.org/research/sr/sr439.pdf>

Hutchings et al (2010). Hutchings, M.; Greenwood, C.; Hollingworth, S.; Mansaray, A.; Rose, A. (with Mint, S.; Glass, K.). Institute for Policy Studies in Education, London Metropolitan University. . Evaluation of the City Challenge programme. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/184093/DFE-RR215.pdf

Kluve et al (2017). Jochen Kluve, Susana Puerto, David Robalino, Jose Manuel Romero, Friederike Rother, Jonathan Stöterau, Felix Weidenkaff, Marc Witte Interventions to Improve Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_508938.pdf

ILO, 2013a. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality. https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_212688/lang--en/index.htm

—. 2013b. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. Informal enterprises: policy supports for encouraging formalization and upgrading. https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_210463/lang--en/index.htm

—. 2014a. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. Transforming economies, Making industrial policy work for growth, jobs and development. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242878.pdf

—. 2016a. International Labour Organization. Lima, Peru. Políticas de desarrollo productivo en América Latina https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_536568.pdf

—. 2017. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. Women in business and management: Gaining momentum in Latin America and the Caribbean. https://www.ilo.org/actemp/publications/WCMS_579085/lang--en/index.htm

—. 2018. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. A conceptual note to rethinking ILO's approach to productivity growth. Not available online.

—. 2018a. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. Women and man in the informal economy: a statistical picture. https://ilo.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/41ILO_INST/1252879760002676

—. 2018b. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. Un paso decisivo hacia la igualdad de género En pos de un mejor futuro del trabajo para todos https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_674751/lang-es/index.htm

—. 2019a. International Labour Organization. Women in business and management. The business case for change. Bureau for Employers' Organizations, global report, May 22nd. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_700953/lang-en/index.htm

—. 2019b. International Labour Organization. Lima, Peru. Report on ACT/EMP's Survey for Employers and Business-membership Organizations (EBMOs) on Productivity. International Labour Organization. Not available online.

IEA (2016). International Energy Agency. International Energy Outlook 2016, Chapter 7, Industrial Sector Energy Consumption <https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/industrial.pdf>

Islam, (2003). Islam, Roumeen. Do More Transparent Governments Govern Better? https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636439

IMF (2013). International Monetary Fund. Women, work, and the economy: Macroeconomic gains from gender equity. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40915>

Lucidi (2008). Jagadeesh Sivadasan. Barriers to Competition and Productivity: Evidence from India. https://www.researchgate.net/publication/46556003_Barriers_to_Competition_and_Productivity_Evidence_from_India

McKinsey (2012). McKinsey & Company Online and upcoming: The Internet's impact on aspiring countries. <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/impact-of-the-internet-on-aspiring-countries>

McKinsey (2015). McKinsey & Company. Global growth: Can productivity save the day in an aging world? <https://assets.mckinsey.com/~media/Bo7C74E1DE934BB7AD8C1E5263C6B2F8.ashx>

Nunn (2016). Ryan Nunn. The US needs more flexible labour markets. <https://www.brookings.edu/opinions/the-us-needs-more-flexible-labor-markets/>

Mazzucato (2013). Mariana Mazzucato. The entrepreneurial state, debunking private vs public sector myths. <http://www.loooker.com/wp-content/uploads/2015/05/The-Entrepreneurial-State-Debunking-Public-vs.-Private-Sector-Myths.pdf>

Ocampo, Jose Antonio (2005). A Broad View of Macroeconomic Stability. United Nations, Department of Economics and Social Affairs. DESA Working Paper No. 1, October, ST/ESA/2005/DWP/1.

OECD (2010a). Organization for Economic Cooperation and Development, Innovation Strategy. Getting a head start on tomorrow. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264083479-en>

—. 2013. Ken Warwick. Organization for Economic Cooperation and Development, Directorate for Science, Technology and Industry. Beyond industrial policy, emerging issues and trends. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/beyond-industrial-policy_5k4869clwoxp-en

—. 2013a. Organization for Economic Cooperation and Development. Alternative Financing Instruments for SMEs and Entrepreneurs: The Case of Mezzanine Finance Final Report https://www.oecd-ilibrary.org/economics/alternative-financing-instruments-for-smes-and-entrepreneurs_3709429e-en

—. 2014. Organization for Economic Cooperation and Development. The rationale for fighting corruption https://www.csrhellas.net/wp-content/uploads/media/Anti-corruption_ISO.pdf

—. 2015a. Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Innovation Strategy - 2015 revision <https://www.oecd.org/innovation/innovation-imperative.htm>

—. 2015b. Organization for Economic Cooperation and Development, New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments <https://www.oecd.org/cfe/smes/New-Approaches-SME-full-report.pdf>

—. 2018a. Organization for Economic Cooperation and Development. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, Oslo Manual 2018 Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition. <https://www.oecd-ilibrary.org/>

sites/9789264304604-en/1/1/4/index.html?itemId=/content/publication/9789264304604-en&mimeType=text/html&cc0667c4c56b36905227f&itemIGO=oeed&itemContentType=book

—. 2020a. Organization for Economic Cooperation and Development, Innovation Strategy Webpage. <https://www.oecd.org/site/innovationstrategy/background.htm>

Winthrop (2016). Rebecca Winthrop and Eileen McGivney. Brookings Institution. Skills for a Changing World: Advancing Quality Learning for Vibrant Societies https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/05/global_20160809_skills_for_a_changing_world.pdf

Schmitz (2005). James A. Schmitz. What determines productivity? Lessons from the dramatic recovery of the U.S. and Canadian iron ore industries following their early 1980s crisis. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=720067

Sin et al (2017). Sin, I.; Stillman, S.; Fabling, R. What drives the gender wage gap? Examining the roles of sorting, productivity differences, and discrimination. <http://ftp.iza.org/dp10975.pdf>

Summers, L. H. (2016). The age of secular stagnation: What it is and what to do about it. *Foreign Affairs*, 95(2), 2-9.

UN Women (2018). UN Women. Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>

Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Harvard University John F. Kennedy School of Government. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>

Sereno et al (2011). Sereno, Lourdes Ma, Emmanuel de Dios and Joseph J. Capuano. 2001. World Bank Group. Justice and the Social Cost of Doing Business: The Case of Philippines. https://www.researchgate.net/publication/227471625_Justice_and_the_cost_of_doing_business_in_the_Philippines

Sidhu et al (2014). Ikhlaq Sidhu, Ken Singer, Mari Suoranta and Charlotta Johnsson. Introducing Berkeley Method of Entrepreneurship - a game-based teaching approach <https://ikhlaqsidhu.files.wordpress.com/2013/09/bmoe-paper.pdf>

Tauvik, (2006). Tauvik Muhamad. Is a flexible labour market stabilizing unemployment or a rigid thing? https://www.ilo.org/jakarta/info/public/WCMS_185448/lang--en/index.htm

WJP, (2019). World Justice Project. Rule of Law Index, 2019 Edition. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>

WEF, (2018). World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2018 <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/>

WB (2012a). Justin Yifu Lin. A New Framework for Rethinking Development and Policy <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/598886-1104951889260/NSE-Book.pdf>

—. 2015a. World Bank Group. G20 Global Partnership for Financial Inclusion (GPII) Issues Paper. produced by the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and disseminated for the 2nd GPII Conference on Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion that was held on October 30-31, 2014 in Basel, Switzerland. <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/publication/digital-financial-inclusion>

—. 2018b. World Bank Group Report. Women, business and the law 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/926401524803880673/Women-Business-and-the-Law-2018>

—. 2018b. Cusolito, A. P.; Maloney, W. F. World Bank Group. Productivity revisited: Shifting paradigms in analysis and policy. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30588/9781464813344.pdf?sequence=9>

—. 2018c. World Bank Group. WB Enterprise Survey: What businesses experience. Finance survey world data. <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/finance>

—. 2019a. Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. World Bank Group. Beyond the Gap – How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>

—. 2019b. Gemechu Aga, Francisco Campos, Adriana Conconi, Elwyn Davies, Carolin Geginat. World Bank Group. Informal firms in Mozambique: status and potential. <http://documents.worldbank.org/curated/en/27521156277522380/Informal-Firms-in-Mozambique-Status-and-Potential>

—. 2019b. World Bank Gov. Data 360 (World Bank only data catalogue): <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/govdata360>

WEF, (2018). World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017-2018. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

El gráfico 1 presenta en el eje X los puntajes promedio de la eficiencia de las prácticas de gestión empresarial por país (puntuación-z¹⁷); y en el eje Y, la brecha de productividad total de los factores entre cada país y los Estados Unidos. La evidencia estadística muestra una clara relación entre prácticas de gestión ineficientes y brechas de productividad más amplias (Adhvaryu, 2018).

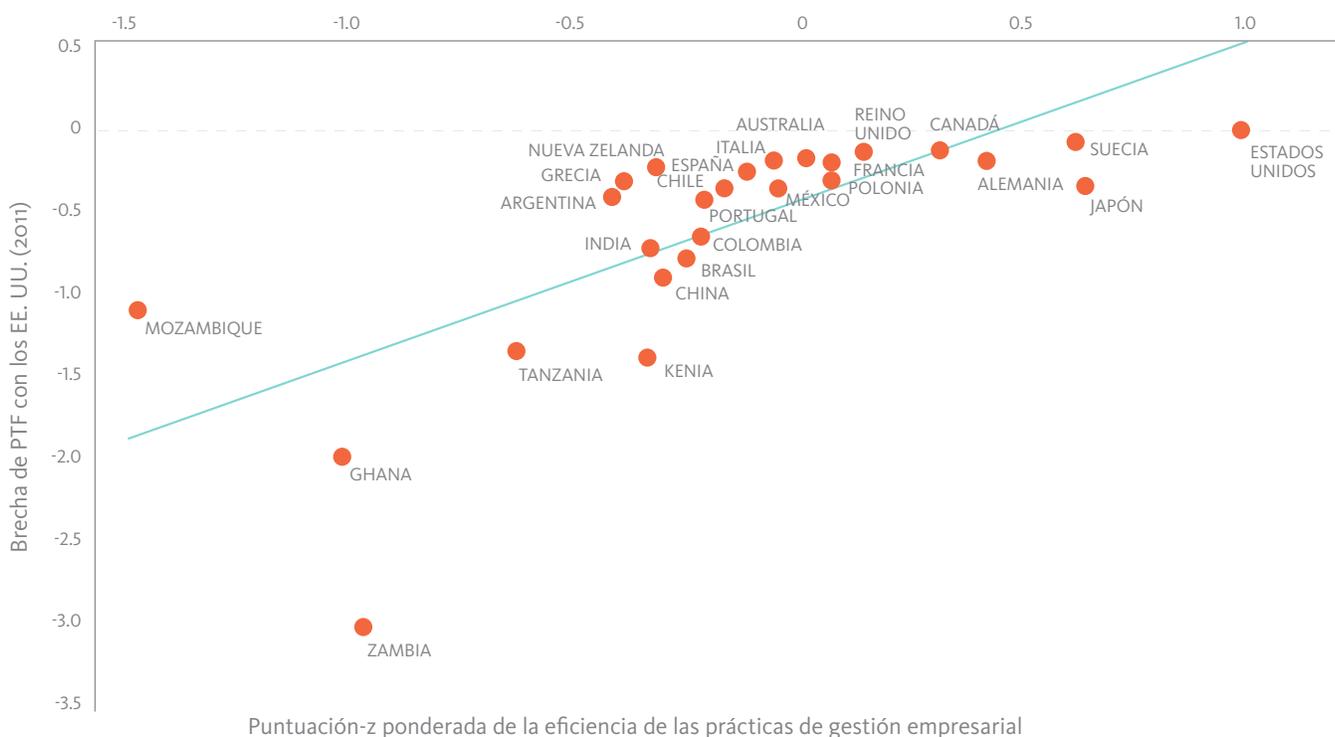
¹⁷ En este caso, la puntuación-z mide qué tan lejano está el puntaje de la eficiencia de las prácticas de gestión empresarial del promedio de la muestra de las empresas en estudio.

La mejora de las prácticas de gestión es fundamental para aumentar la productividad, ya que fomenta el aumento de la eficiencia operativa. Puede permitir a las empresas cerrar la brecha entre su nivel de producción real y el potencial empleando sus recursos humanos, físicos y de capital disponibles, lo que estimula su crecimiento. Bloom *et al.* (2017) recopilaron datos de 11.000 empresas de 34 países y descubrieron que las diferencias en las prácticas de gestión representan alrededor del **30 por ciento** de las diferencias de productividad total de los factores entre países y entre empresas dentro de cada país. Su investigación encontró que (en promedio) las empresas de los **Estados Unidos y Japón** presentan los mayores puntajes en términos de gestión, mientras que las empresas que operan en países de bajos ingresos de **África** suelen tener los menores, y concluye que las malas prácticas de gestión en estas empresas contribuyen a mantener su brecha de productividad con las empresas más eficientes.

Además, las prácticas de gestión eficientes pueden contribuir a la mejora del control de calidad de los bienes y servicios, la eliminación de residuos y la reducción de costos. Las mejoras en la calidad de los bienes y servicios pueden traducirse en aumentos de productividad y beneficios económicos por medio de precios más altos o ahorros asociados con la reducción de residuos, la identificación de defectos y la no interrupción del proceso de producción. La **mejora gradual en procesos, productos y servicios hace posible generar ahorros**, lo que a su vez permite a las empresas aumentar su tasa de inversión.

GRÁFICO 1

Brecha de productividad total de los factores en relación con empresas en los Estados



Fuente: Adhvaryu (2018)

1

Flexibilidad en el lugar de trabajo

Esta guía considera que los espacios de trabajo flexibles maximizan plenamente el potencial de productividad del capital humano, mejoran la competitividad de las empresas y aumentan las oportunidades de desarrollo de los empleados dentro de las empresas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los diferentes tipos de trabajador. El Gobierno de **Australia** brinda orientación útil sobre las diversas formas de flexibilidad en el lugar de trabajo (véase la tabla 1). Utilizando dicha información, los gerentes pueden evaluar qué condiciones representarían una intersección entre las necesidades de los empleados y los objetivos de la empresa (WGEA, 2020). Esta sección discute evidencia relevante de estudios de caso y experimentos económicos que han demostrado el impacto positivo de tales condiciones para aumentar la productividad en una empresa. Es importante tener en cuenta que, si bien la búsqueda de un entorno de trabajo más flexible puede impulsar la productividad, cada empresa debe realizar un análisis para definir las mejores políticas internas de acuerdo con las características y requisitos de su capital humano.

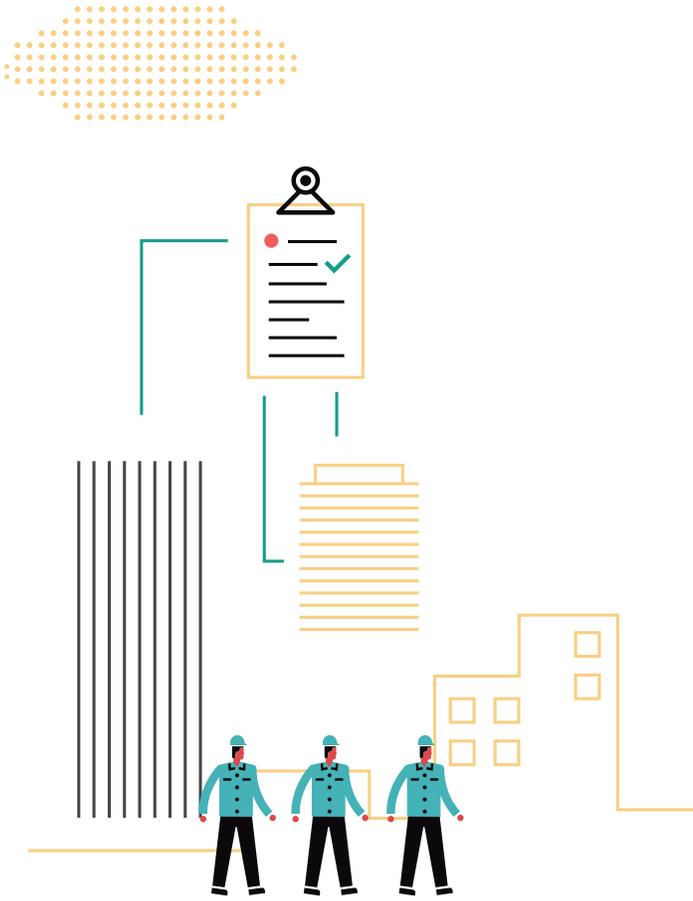


TABLA 1

Tipos de flexibilidad en el lugar de trabajo

1	Horas de trabajo flexibles	Las horas de inicio y finalización pueden ajustarse de acuerdo con las preferencias de los empleados y los requisitos del trabajo.
2	Semana laboral comprimida	Se trabaja el mismo número de horas, pero comprimidas en un periodo más corto. Por ejemplo, una semana de cuarenta horas se puede trabajar a razón de 10 horas por día durante cuatro días en lugar de 8 horas por día durante cinco días.
3	Compensación de horas trabajadas con tiempo libre (<i>time-in-lieu</i>)	Acuerdos en los que un empleado puede trabajar tiempo extra durante varios días o semanas y luego recuperar esas horas en forma de tiempo libre.
4	Teletrabajo o trabajo a distancia	Trabajo que se realiza en un lugar que no es el lugar de trabajo oficial.
5	Trabajo a tiempo parcial	Un patrón de trabajo regular en el que los empleados trabajan menos horas que a tiempo completo y se les paga de manera proporcional (a prorrata) por ese trabajo.
6	Trabajo compartido	Un puesto de trabajo a tiempo completo se divide en varias funciones laborales que son desempeñadas por dos o más empleados a quienes se paga de manera proporcional (a prorrata).
7	Licencia de trabajo no remunerada	Un periodo de licencia sin goce de sueldo, por lo general disponible después de que finaliza la asignación de licencias anuales.
8	Licencia no planificada	Acceso informal a licencias por acontecimientos imprevistos o no planificados.
9	Carreras flexibles	Salir y reincorporarse al empleo con la misma empresa o adecuar la carga de trabajo para adaptarla a los cambios en las diversas etapas de la vida. Esto puede ser particularmente importante para aquellos empleados que están en un periodo de transición hacia la jubilación.

Fuente: WGEA (2020)

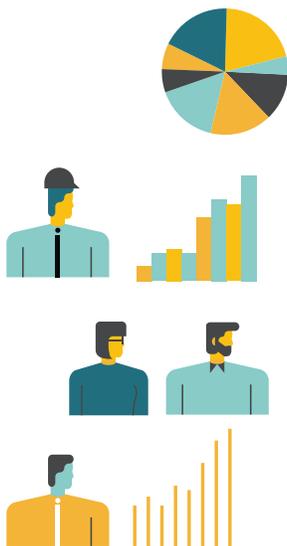
Las necesidades de los empleados pueden tener diferencias importantes dependiendo de características como la edad o el estado familiar. Por ejemplo, los empleados con niños pequeños pueden necesitar cierto grado de flexibilidad para realizar su trabajo. Un estudio reciente arroja algo de luz sobre la experiencia del Reino Unido con los horarios de trabajo flexibles y el teletrabajo (Chung *et al.*, 2007). Al igual que en otros países, en el **Reino Unido**, las mujeres tienden a reducir su número de horas de trabajo después del parto. Esto podría constituir un gran perjuicio para la productividad, en especial en el caso de empleados que desempeñan un papel importante para la empresa. Con respecto a este tema, Chung *et al.* (2007) hallaron que los horarios flexibles y el teletrabajo han ayudado a las mujeres a permanecer en sus empleos luego del nacimiento de su primer hijo. Esta evidencia del Reino Unido sugiere que las mujeres tienen más probabilidades de seguir empleadas y de mantener su número de horas de trabajo después del parto si pueden controlar ambos factores: cuándo y dónde trabajar. Puede que estas condiciones laborales no sean viables para todas las empresas; sin embargo, hay empleados que no tienen por qué estar en una ubicación determinada y pueden aumentar su productividad cuando se les permite trabajar de manera remota.

Es fundamental establecer condiciones de trabajo dirigidas a maximizar la productividad, en vez de seguir las convenciones y normas sociales del pasado. Esta es una condición necesaria para gestionar de manera eficiente los recursos laborales y de capital. Un ejemplo ilustrativo son las políticas de trabajo desde el hogar que han sido adoptadas ampliamente por varias empresas. En **China**, se realizó un importante experimento económico con empleados de un centro de llamadas (Bloom *et al.*, 2013a). Se asignó de manera aleatoria a parte de los trabajadores de esta empresa para que trabajaran desde sus hogares. Con ello, su producción por hora aumentó. Hacían más llamadas por hora debido al ambiente de trabajo más tranquilo en sus domicilios particulares. Además, dichos trabajadores optaron de manera voluntaria por trabajar más horas al día, ya que no perdían tiempo en desplazarse hasta el lugar de trabajo. Por último, la rotación laboral en la empresa disminuyó y los empleados informaron de un incremento de su satisfacción laboral. Luego de ver estos beneficios, la empresa finalmente adoptó la política de trabajo desde el hogar, lo que le permitió aumentar su producción y sus ganancias, sin costo adicional.

Las políticas de flexibilidad pueden ser bien aceptadas por la fuerza laboral en su conjunto, lo que significa que pueden beneficiar el desempeño general de las empresas, y no solo a un determinado grupo de empleados. Una encuesta reciente, realizada a empresas de los **Estados Unidos**, mostró que actualmente existe una brecha enorme entre la demanda de los empleados por condiciones de trabajo flexibles y la flexibilidad real que tienen en sus trabajos. La encuesta se aplicó a profesionales de puestos administrativos en los Estados Unidos, y aunque el 96 por ciento de ellos expresaron que desean flexibilidad en sus trabajos, solo el 47 por ciento cuentan con las condiciones flexibles que buscan (Dean *et al.*, 2018). Lo interesante de esta encuesta es que tanto hombres como mujeres dijeron, casi con la misma tasa de respuesta (97 por ciento para las mujeres y 95 por ciento para los hombres), que necesitaban flexibilidad en su lugar de trabajo. Los resultados de la encuesta también sugieren que la falta de flexibilidad puede perjudicar la productividad de la empresa y perjudicarla mediante varios canales. Por ejemplo, en términos del nivel de retención, los trabajadores sin acceso a flexibilidad laboral tienen dos veces más probabilidades de informar que no se sienten satisfechos en su trabajo.

2...

Incentivos económicos por aumentos de productividad



Definir los incentivos económicos correctos para los trabajadores y gerentes es uno de los temas más importantes en la estrategia de productividad de una empresa. Vincular una parte del salario de los empleados al desempeño de la compañía, o a la productividad de sus equipos, puede resultar en un mayor rendimiento para la empresa. La lógica de esto es simple: los incentivos económicos pueden aumentar la motivación y la eficiencia de los trabajadores. Por ejemplo, un experimento económico realizado en varias sucursales de un banco, en **Colombia**, muestra un aumento de la productividad derivado de pequeños incentivos financieros para los empleados, otorgados en el momento adecuado. El banco introdujo un sistema de recompensas semanales para los empleados, mediante el cual otorgaba pequeños premios a los ejecutivos de créditos si cumplían con sus objetivos a corto plazo. Como resultado, el suministro de nuevos préstamos en esas sucursales se incrementó en un 18 por ciento, y los ejecutivos de créditos aumentaron sus ingresos mensuales (Cadena *et al.*, 2011).

Otro experimento, realizado en el **Reino Unido**, muestra la importancia de implementar sistemas de pagos vinculados al desempeño para los gerentes de las empresas. El experimento consistió en cambiar su sistema de pagos de salarios fijos a un plan de compensaciones basado en el desempeño de los trabajadores de nivel inferior (que implicaba mayores ganancias para los gerentes cuando la producción de sus empleados se incrementaba). El experimento aumentó la productividad de los trabajadores de nivel inferior en un 20-50 por ciento. Además, la productividad laboral entre los empleados se volvió más homogénea, lo que significa que había menos trabajadores improductivos en la empresa. En consecuencia, las ganancias también tuvieron un aumento considerable, lo que evidencia la importancia de estos planes de compensaciones para el desempeño general de las empresas (Bandiera *et al.*, 2007).

Los incentivos económicos para el aumento de la productividad de una empresa pueden dividirse en dos grandes tipos de pagos variables basados en el desempeño: individuales o grupales. Los pagos variables individuales otorgan a los trabajadores o gerentes un incentivo directo cada vez que logran ciertos objetivos, como en los casos del Reino Unido y Colombia. Sin embargo, los incentivos por desempeño grupales también pueden alentar la productividad al proporcionar a un grupo de trabajadores una mayor compensación económica si su unidad cumple con determinados objetivos.

Actualmente, existen planes innovadores para recompensar el desempeño grupal, como el denominado “capitalismo compartido”, que consiste en distribuir las ganancias entre los trabajadores de manera grupal. Un estudio reciente publicado por *Harvard Business Review* (Bryson *et al.*, 2016) indica que el capitalismo compartido ha mostrado resultados positivos tanto para las empresas como para los trabajadores. Por ejemplo, la empresa observa que un número menor de empleados actúan como “oportunistas” que se aprovechan del trabajo de otros,

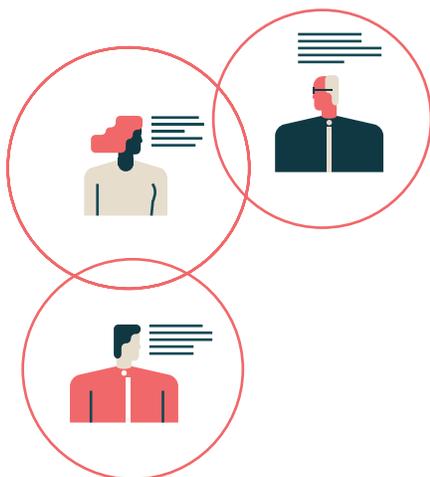
ya que los empleados comienzan a monitorearse más estrechamente entre sí, buscando aumentar el desempeño de los equipos. Además, los empleados adoptan la identidad de la empresa cuando forman parte de un plan de pago grupal, y sus niveles de satisfacción laboral tienden a aumentar.

Una de las prácticas de gestión perjudiciales más comunes es brindar incentivos para que los empleados trabajen más horas, en lugar de alentarlos a trabajar de manera eficiente. En ciertos países, existe la idea de que un empleado debe trabajar tantas horas como sea posible para que una empresa aproveche todo su potencial. Sin embargo, esto no necesariamente se traduce en aumentos de productividad. Por ejemplo, **México** es el país de la OCDE con el mayor número de horas de trabajo, pero uno de los países con los menores niveles de productividad por hora (Biblioteca de Datos de la OCDE). Según un estudio publicado por la Universidad de Stanford, cuando los trabajadores tienen una larga jornada laboral, sus niveles de fatiga y estrés se incrementan. Esto disminuye su rendimiento y aumenta la probabilidad de errores, accidentes y enfermedades, lo que genera costos importantes para las empresas. Teniendo en cuenta estos efectos indirectos, permitir largas jornadas laborales puede resultar contraproducente para una empresa (Pencavel, 2014).

A partir de una revisión exhaustiva de diferentes estudios de caso relacionados con la motivación y la productividad de los empleados (con evidencia de Nigeria, Tanzania, Ruanda y Brasil), Ude *et al.* (2012) recomiendan cuatro prácticas de gestión específicas. En primer lugar, la gerencia debe identificar el tipo de esquema de incentivos que motive más los empleados. En segundo lugar, el sistema de incentivos económicos debe ser viable en términos financieros para la empresa; por lo tanto, los gerentes también pueden considerar incentivos no financieros, como un reconocimiento público. En tercer lugar, los gerentes deben solicitar retroalimentación sobre la valoración que dan los trabajadores a los incentivos económicos implementados, a fin de fortalecer el impacto en la motivación de la fuerza laboral. Por último, los objetivos de la fuerza laboral deben estar claramente definidos y ser difundidos en toda la empresa, lo que implica que deben ser fácilmente medibles y referidos a un periodo determinado.

Por último, los empresarios también pueden plantear vincular los salarios y los aumentos salariales con un aumento del desempeño durante las negociaciones colectivas con los sindicatos. Vincular los pagos al desempeño puede ser una alternativa cuando los sindicatos solicitan aumentos salariales que la empresa no puede pagar.

3...



Entorno organizacional orientado a la comunicación

Un clima organizacional orientado a la comunicación es aquel que promueve el libre flujo de ideas entre los empleados, lo que permite una colaboración eficiente entre pares y amplía el conocimiento de los gerentes sobre la operación de la empresa. Las empresas con entornos laborales orientados a la comunicación fomentan el intercambio continuo de información y crítica constructiva. Por ejemplo, pueden permitir que los empleados se conviertan en *intraemprendedores*¹⁸ que diseñan y desarrollan proyectos productivos dentro de la empresa. Independientemente de cuál sea el puesto del empleado, todos los recursos humanos pueden contribuir con ideas innovadoras que pueden impulsar el desempeño y la eficiencia de la empresa. Sin embargo, los empleados que trabajan para empresas con entornos organizacionales defensivos tienden a abstenerse de comunicar sus ideas y suelen tener menores niveles de motivación (Nordin *et al.*, 2013). Además, la investigación que se discute en esta sección muestra cómo un entorno organizacional orientado a la comunicación puede incrementar la productividad en una empresa al aumentar la satisfacción de los empleados con su trabajo, aumentar su compromiso con la organización, aumentar las innovaciones y aumentar de manera gradual las habilidades de comunicación en la empresa.

La **cooperación entre la empresa y los trabajadores en el lugar de trabajo** puede ser fundamental para enfrentar los problemas tradicionales que pueden surgir debido a causas como organizaciones y normas laborales obsoletas o rígidas, mano de obra inactiva y horas extras, ausentismo y alta tasa de rotación laboral, descontento y baja moral, y falta de responsabilidad, entre otras. Las OE pueden ayudar a sus miembros a abordar estos problemas con los trabajadores mediante la promoción de **programas de participación de los empleados**, como los **círculos de productividad** y los programas de sugerencias. Un estudio realizado con trabajadores de los **Estados Unidos** halló que las percepciones de los trabajadores sobre el entorno comunicacional tienen una fuerte vinculación con el nivel de **compromiso de los trabajadores** con la organización. En específico, la investigación encontró que factores como la comunicación entre superiores y subordinados representaron el 41 por ciento de la variación en el compromiso con la organización (Guzley, 1992). Por otro lado, una encuesta de empleados dirigida a medir la relación entre la comunicación organizacional y la **satisfacción de los empleados** con sus trabajos encontró que las organizaciones donde los supervisores comunicaban información precisa a los empleados eran aquellas donde los empleados tenían una mayor satisfacción con su trabajo (Muchinsky, 1977). Además, los resultados de la encuesta mostraron que los trabajadores con menor satisfacción con sus empleos no solían hablar de estos temas con sus supervisores, sino con sus compañeros de trabajo.

Facilitar la comunicación en una empresa también puede impulsar la productividad al elevar la frecuencia del trabajo innovador dentro de la empresa. Un estudio reciente exploró la relación entre el entorno comunicacional en una organización y la aparición de comportamiento laboral **innovador** entre los empleados, utilizando

¹⁸ El *intraemprendimiento* se refiere al clima organizacional que promueve y apoya la innovación de los empleados, permitiéndoles y alentándolos a convertirse en *intraemprendedores*.

una muestra de trabajadores en agencias de publicidad (Manzoor *et al.*, 2012). La investigación estudió el caso de 150 trabajadores de varios departamentos y profesiones. Los resultados fueron claros y mostraron que un entorno de trabajo orientado a la comunicación estaba fuertemente asociado con un comportamiento laboral innovador. Este efecto fue mayor para las empleadas en el estudio, lo que implica que las mujeres a las que se dio más libertad para comunicarse con sus pares y gerentes tenían muchas más probabilidades de ser más innovadoras al realizar su trabajo.

Otro componente clave de la productividad, el desarrollo de habilidades, también se asocia con una mayor comunicación dentro de una empresa. Un estudio de caso realizado en **Irán** estudió el entorno organizacional en una Organización de Educación Física, con el objetivo particular de encontrar su efecto sobre el desarrollo de habilidades de comunicación dentro de la organización. La investigación se realizó con 135 gerentes de la organización y concluyó que existía una clara relación estadística entre el entorno organizacional y el desarrollo de habilidades de comunicación de los gerentes (Alipour, 2011). El impulso en las habilidades de gestión también puede traer consigo efectos indirectos adicionales para la empresa, ya que los gerentes pueden utilizar dichas habilidades fuera de la organización para atraer nuevos clientes potenciales o renovar contratos importantes para la empresa, así como para generar sólidas alianzas con otras empresas complementarias del sector.

Existe evidencia concluyente que destaca el papel fundamental de un entorno organizacional orientado a la comunicación; por lo tanto, la comunicación interna debe ser considerada como un factor clave para el aumento de la productividad de las empresas. Un entorno organizacional orientado a la comunicación debería alentar diversos tipos de comportamiento complementarios en la empresa, tales como un flujo horizontal de propuestas y críticas de los empleados a los gerentes, actividades de establecimiento de redes entre departamentos de la empresa para alentar nuevos tipos de colaboración, canales de sugerencias anónimas para abordar información delicada o confidencial, encuestas internas para medir las demandas más importantes de los trabajadores, asignación de tiempo para actividades creativas, discusiones relacionadas con el desarrollo de habilidades para el futuro de la empresa, sesiones de buenas prácticas para que los empleados compartan sus proyectos, etc.



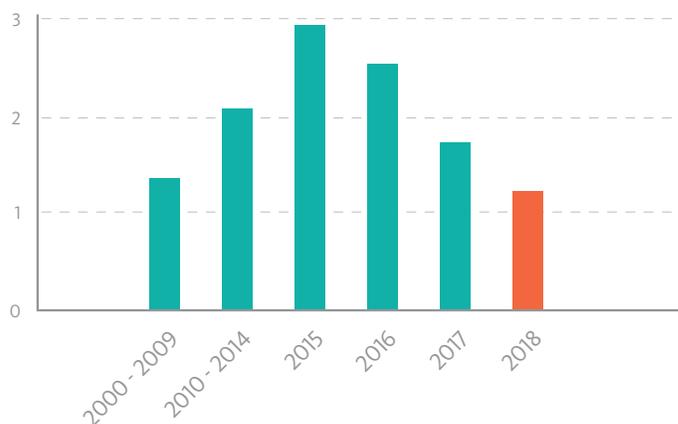
4...

Eficiencia energética

Los costos de energía representan una carga para aumentar los ingresos de una empresa. Elevar la eficiencia energética implica un uso más eficiente de los recursos. De 2015 a 2018, las tasas de crecimiento de la eficiencia energética en todo el mundo han disminuido, lo que limita el crecimiento de la productividad mundial. A nivel mundial, la eficiencia energética creció a una tasa del 2,9 por ciento en 2015, pero se redujo a solo el 1,2 por ciento en 2018. Esto es importante para la producción mundial, ya que el 1,2 por ciento de crecimiento en eficiencia energética durante 2018 fue equivalente a una producción adicional de USD 1,6 billones de PIB mundial. Además, si la tasa de crecimiento de la eficiencia energética hubiera sido del 3 por ciento en ese mismo año, esto habría generado USD 4 billones adicionales de PIB para la economía mundial (IEA, 2019a).

GRÁFICO 1

Crecimiento anual (en porcentajes) de la eficiencia en energía primaria, 2000-2018



Fuente: IEA, (2019a).

Las empresas pueden invertir en una amplia variedad de tecnologías limpias para aumentar la eficiencia energética y, por lo tanto, minimizar su consumo de energía al mismo tiempo que buscan generar una mayor producción. El proceso de reflexión que se requiere para seleccionar la inversión más rentable no es sencillo, ya que existe una gran variedad de opciones. Por ejemplo, una empresa puede invertir en equipos de transporte propios para reducir su consumo anual de gasolina. Además, puede decidir generar su propia electricidad utilizando sus desechos orgánicos. Esto puede representar una solución rentable para empresas de la industria alimentaria que producen una gran cantidad de desechos orgánicos, ya que pueden utilizarlos para producir metano y, por lo tanto, electricidad.

Decidir entre tales inversiones no es una elección obvia, ya que su tasa de retorno dependerá del tipo de empresa, de la disponibilidad de tecnología en el país o de los precios de la energía (que pueden variar considerablemente de un país a otro, por lo que las inversiones que son rentables en un país podrían no serlo en otra economía). El contexto tiene suma importancia: en ciertos países del Medio Oriente con altos subsidios a los precios de la gasolina puede no ser rentable invertir en equipos de transporte más eficientes; mientras que en algunos países de la OCDE con fuertes impuestos a los combustibles fósiles hay mayores incentivos para invertir.

Las inversiones en eficiencia energética deben realizarse a partir de evidencia cuantitativa, relacionada con la tasa de retorno del gasto de capital. Aunque el análisis dependerá de cada empresa, existen ejercicios de evaluación comparativa globales, nacionales y sectoriales de diferentes opciones de inversión, que comparan las tasas de retorno de diferentes inversiones de capital. Por ejemplo, las curvas de costos marginales de reducción¹⁹ (*marginal abatement cost curves, MACC*) brindan comparaciones de una gran variedad de opciones para que las empresas puedan elegir. Dichos estudios también incluyen el impacto de tales mejoras tecnológicas en las emisiones. En un escenario óptimo, que dependerá de las políticas implementadas en cada país, las empresas pueden utilizar este impacto ambiental positivo para solicitar financiamiento concesional a las autoridades públicas o a los bancos de desarrollo, a condición de invertir en la reducción de emisiones de CO₂.

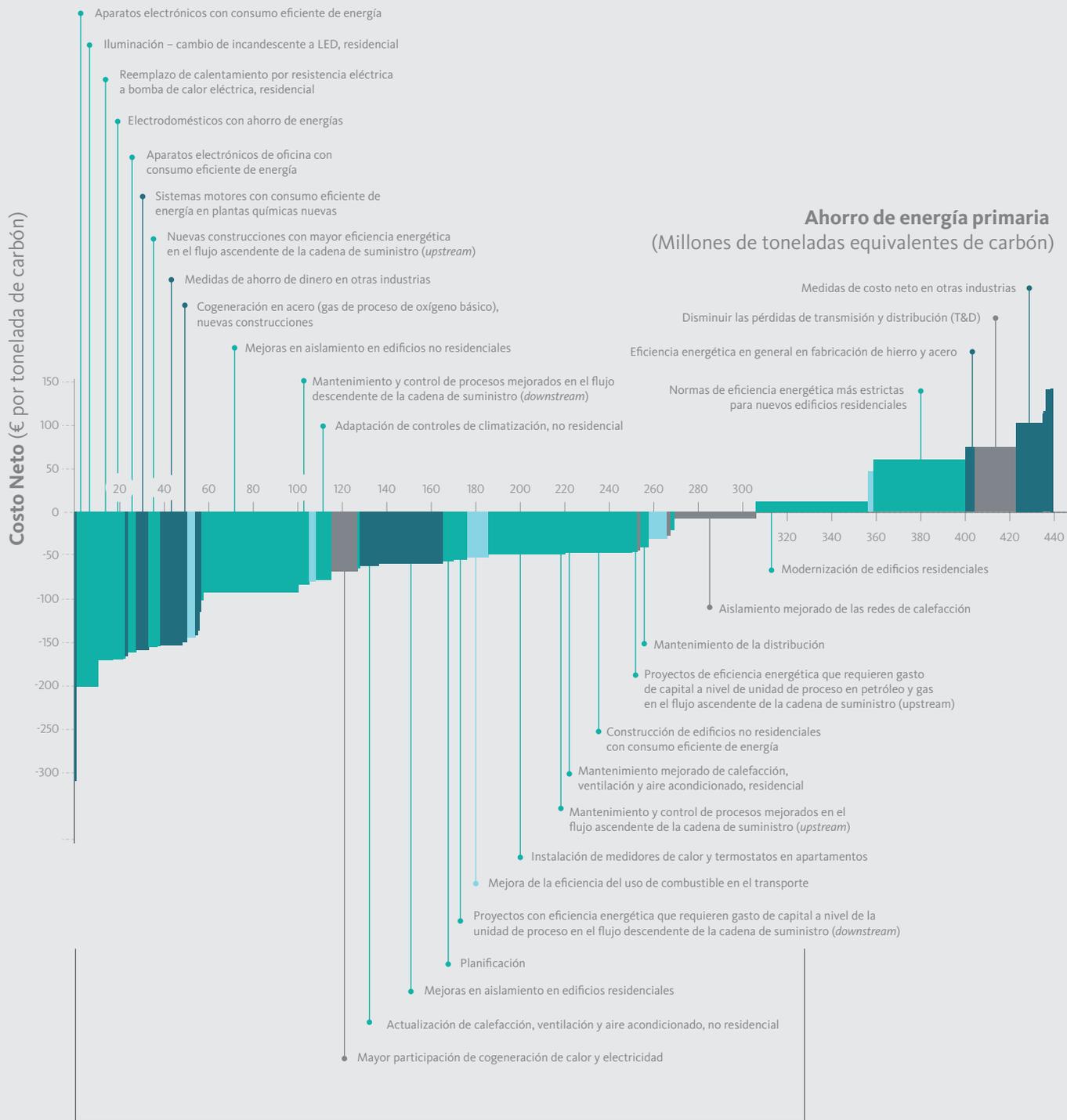
¹⁹ Una curva de costos marginales de reducción (MACC) es una visualización que presenta diferentes tipos de inversiones clasificadas según dos criterios. En primer lugar, su potencial de reducción de emisiones de carbono, medido por toneladas de CO₂ equivalente mitigado. En segundo lugar, su costo financiero, por tonelada de CO₂ equivalente mitigado.

Por ejemplo, un estudio realizado para la **economía rusa** (que incluyó los sectores industrial y residencial) destacó las inversiones en eficiencia energética con las mayores tasas de retorno esperadas en el país. El estudio resaltó 18 inversiones en eficiencia energética con una tasa interna de retorno (TIR) superior al 30 por ciento, lo que significa que eran inversiones bastante rentables. Estas incluyeron desde aumentar la eficiencia energética de los dispositivos electrónicos de la oficina, hasta cambiar el tipo de iluminación de incandescente a LED y mejorar el aislamiento de los edificios (McKinsey & Company, 2009a). Existen estudios similares disponibles para otras economías que las empresas pueden utilizar para reducir su lista de opciones de inversión en eficiencia energética.



GRÁFICO 2

Inversiones en eficiencia energética en el contexto de la economía rusa



Fuente: McKinsey & Company, (2009a)

5

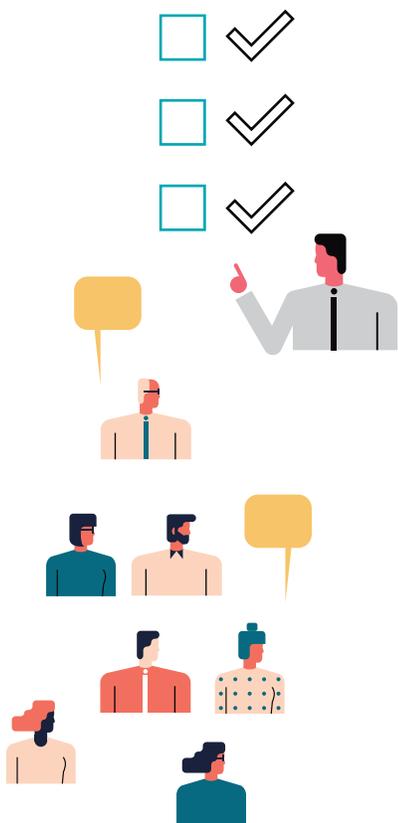
Seguridad y salud

Los empresarios deben asegurarse de que, en la medida de lo razonablemente posible, los lugares de trabajo sean seguros y no presenten riesgos para la salud. Esto es hoy más importante que nunca en el contexto de la pandemia de COVID-19, a fin de garantizar que los lugares de trabajo ofrezcan las condiciones adecuadas para evitar el resurgimiento de infecciones durante la fase de recuperación. Hasta el desarrollo de una vacuna o medicamento, es probable que el virus COVID-19 siga circulando en nuestras comunidades. Las medidas de distanciamiento físico, el aumento de la higiene y otras precauciones deberán mantenerse para contener las infecciones, y esto incluye el lugar de trabajo. Se requieren acciones de prevención para permitir a las empresas y los trabajadores un regreso seguro al trabajo y un reinicio gradual de las actividades empresariales. Las empresas también deben prestar atención a promover el bienestar mental de los empleados, ya que la pandemia de COVID-19 ha generado un incremento del estrés y la ansiedad. Dichas medidas son importantes para proteger la salud de los trabajadores, pero también para apoyar la continuidad del negocio.

Además, invertir en un lugar de trabajo seguro y saludable puede generar importantes beneficios a las empresas. De acuerdo con Dorman *et al.* (2010), los accidentes en las empresas pueden traer como consecuencia elevados costos económicos, como la pérdida de productividad de los trabajadores durante el periodo de recuperación, los gastos médicos generados por el tratamiento de los empleados afectados, así como el tiempo y los recursos empleados por los hogares de los trabajadores afectados durante la fase de recuperación. Otros costos posibles por considerar incluyen, por ejemplo, costos legales, costos de reparación o reemplazo de equipos dañados en el accidente, aumentos en las primas de seguro, costos relacionados con horas extra o contratación y capacitación de nuevos trabajadores temporales para reemplazar a los lesionados, así como posibles daños a la reputación de la empresa. Una encuesta realizada por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (Braunig & Kohstall, 2013) a 300 empresas de 15 países indica que el 81 por ciento de los entrevistados consideran que la adopción de medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo (SST) ha sido una inversión rentable para ellos.

Para gestionar los problemas de SST de una manera sistemática, proactiva y participativa, la OIT (ILO, 2001) alienta a las empresas a adoptar un sistema de gestión de SST. Dicho sistema se basa en lo siguiente: (a) desarrollo de una política de SST para la empresa, (b) identificación de los riesgos de seguridad y salud en el lugar de trabajo y las acciones para eliminarlos o reducirlos, (c) asignación de responsabilidades y recursos, (d) comunicación e información, así como (e) monitoreo de los resultados de las medidas tomadas y la adaptación continua de estas.

Los trabajadores tienen un papel importante que cumplir para garantizar la seguridad y la salud. Por ejemplo, deben cuidar de manera razonable su propia seguridad, cumplir con las instrucciones relativas a la seguridad y la salud, utilizar adecuadamente el equipo de protección personal e informar sobre cualquier condición o evento peligroso y accidente. Por lo tanto, reconocer cuáles son las actitudes y percepciones de los empleados acerca de este tema es una parte importante de toda estrategia de salud



y seguridad. En un estudio de caso de una planta de fabricación de automóviles en el **Reino Unido** (Clarke, 2006), se utilizó un cuestionario exhaustivo para evaluar las actitudes de los empleados hacia las normas de seguridad de la empresa. La investigación encontró que las actitudes de los trabajadores hacia la seguridad eran uno de los principales factores relacionados con la ocurrencia de accidentes y comportamientos inseguros en la empresa, y que dicho factor era incluso un mejor indicador predictivo que las actitudes de los gerentes hacia las normas de seguridad de la empresa.

Las microempresas y las pymes enfrentan desafíos particulares cuando tratan de crear entornos de trabajo seguros y saludables. Puede que carezcan de sensibilización, recursos o conocimientos. Un estudio de caso de trabajadores de la industria de la construcción en **Malasia** encontró ideas ilustrativas al respecto. Esta encuesta recolectó respuestas de empleados en diferentes proyectos y empresas. Los resultados mostraron que las condiciones de seguridad eran considerablemente más altas en los grandes proyectos de construcción desarrollados por grandes empresas internacionales, mientras que los pequeños proyectos locales se encontraban rezagados en cuanto a dichas normas de seguridad (Hassan *et al.*, 2007). Las respuestas de los trabajadores mostraron un patrón que se repetía: los trabajadores de las empresas internacionales tendían a informar de condiciones de seguridad altas y similares entre ellas, mientras que los trabajadores de pequeños proyectos locales informaron de niveles de seguridad menores y muy variables en sus entornos de trabajo. La investigación destaca la necesidad de mejorar la cultura y las condiciones de seguridad en las empresas más pequeñas.

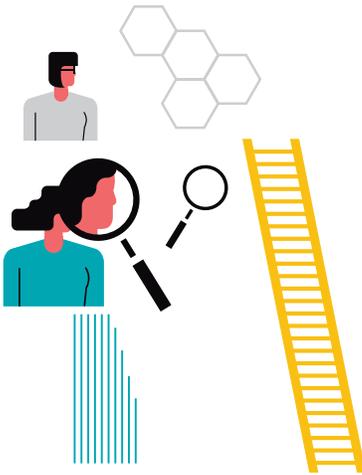
La necesidad de establecer condiciones mínimas de salud y seguridad en las empresas es internacional y transversal a diferentes industrias y profesiones. En 2018, la Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization, ISO) publicó la ISO 45001, que contiene un conjunto de estándares mínimos para la gestión de la salud y la seguridad en el entorno laboral, con el objetivo de reducir las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, a partir de normas anteriores definidas por la OIT. Pero, además, las empresas deben considerar sus prioridades centrales en términos de salud y seguridad. Un estudio de caso sobre compañías en **Dinamarca** halló que un conjunto de estándares internacionales de este tipo puede influir en los gerentes y desviar su atención y recursos de las prioridades más urgentes para la empresa en términos de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores (Hohnen, 2011).

La OIT ha utilizado materiales y directrices útiles para ayudar a gerentes y empleados a desarrollar un enfoque integral para lograr un entorno laboral saludable y seguro. Por ejemplo, las [Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001](#) (ILO, 2009) proporcionan un marco para desarrollar un sistema de gestión de la SST a nivel nacional y de las empresas. HealthWISE es un manual de acciones creado por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el fin de mejorar las instalaciones de salud en el lugar de trabajo (véase ILO, 2014a). Además, la OIT ha publicado algunas pautas para que las pequeñas empresas mejoren sus estándares de seguridad. Por ejemplo, WISH es un útil manual relacionado con el tema, dirigido a aquellos trabajadores que fabrican productos en sus hogares, que proporciona prácticas de seguridad de fácil implementación (ILO, 2006a). Además, WISCON es otro producto de la OIT que tiene como objetivo mejorar la seguridad en el entorno laboral, dirigido de manera específica a pequeñas empresas del sector construcción (ILO, 2014). Dichos materiales pueden ayudar a gerentes y trabajadores en su búsqueda de un entorno laboral más saludable y seguro.

6...

Igualdad de oportunidades

Brindar igualdad de oportunidades a todos los empleados implica considerarlos en función de su desempeño y no de otras características no relacionadas con el trabajo, como raza, color, sexo, religión, opinión política, origen nacional, extracción social, edad, discapacidad, estado de VIH/sida, afiliación sindical y orientación sexual. Las empresas que brindan igualdad de oportunidades a sus trabajadores permiten que se contrate a los empleados más calificados, que se reconozca y aproveche su talento, y que los empresarios se beneficien de sus contribuciones productivas.



La reducción de la discriminación en el entorno laboral sigue siendo una importante área de oportunidad de mejora de la productividad de las empresas. El caso de la **India** ilustra los efectos potencialmente perjudiciales de la discriminación en el desempeño de las empresas. Un informe del Banco Mundial muestra evidencia sólida sobre el impacto económico relacionado con ciertas actitudes negativas y discriminación hacia la población LGBT²⁰ en la India (WB, 2014a), y destaca que el 41 por ciento de los indios preferirían no tener como vecino a un homosexual, una proporción significativamente mayor que la hallada en otros países, como Tailandia (34 por ciento), Vietnam (29 por ciento) y Estados Unidos (25 por ciento). De acuerdo con esta investigación, dicha creencia discriminatoria limita la oferta laboral efectiva en la India (al reducir el número de trabajadores que los gerentes contratarían para un puesto). El estudio encuentra que esto tiene un efecto directo sobre la reducción de la producción económica y la productividad laboral en las empresas indias.

Otro estudio, realizado en los **Estados Unidos**, encontró que establecer y aplicar prácticas no discriminatorias hacia la comunidad LGBT puede aumentar la innovación en las empresas, que es uno de los factores más importantes para el crecimiento de la productividad (véase el módulo B para una explicación más detallada sobre el vínculo entre productividad e innovación). Huasheng *et al.* (2016) descubrieron que las empresas que operan en estados que aprobaron leyes contra la discriminación laboral (es decir, leyes que prohíben la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género) tuvieron un aumento considerable en su producción de patentes y número de menciones, en comparación con las empresas que operan en estados que no aprobaron tales leyes.

Uno de los desafíos principales para la creación de igualdad de oportunidades para los trabajadores es reducir la discriminación hacia las mujeres en el entorno laboral. Por ejemplo, la productividad femenina debe ser recompensada dentro de un régimen no discriminatorio, lo que significa que las empresas deben abordar su brecha salarial de género. A este respecto, la OIT (ILO, 2018) considera que la mediana de la brecha salarial de género global (ponderada) es del 22 por ciento²¹. Para los países de la OCDE, las estimaciones más recientes revelan que la brecha salarial promedio es de alrededor del 14 por ciento. Este es un problema común incluso en economías desarrolladas como **Japón**, donde las mujeres suelen ganar salarios considerablemente menores, con una brecha salarial de género a nivel nacional del 25 por ciento. Las empresas deben eliminar toda posible discriminación contra sus empleadas y asegurarse de que los pagos se realicen de acuerdo con el desempeño de cada trabajador y no utilizando el género como una variable para definir la remuneración. Asignar salarios únicamente sobre la base del desempeño proporciona los incentivos correctos para que los empleados aumenten su productividad.

²⁰ LGBT son las siglas de "lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero".

²¹ El mismo estudio encuentra que cuando se toman en cuenta los salarios promedio por hora, la brecha salarial de género global (ponderada) es de alrededor del 16 por ciento.

GRÁFICO 3

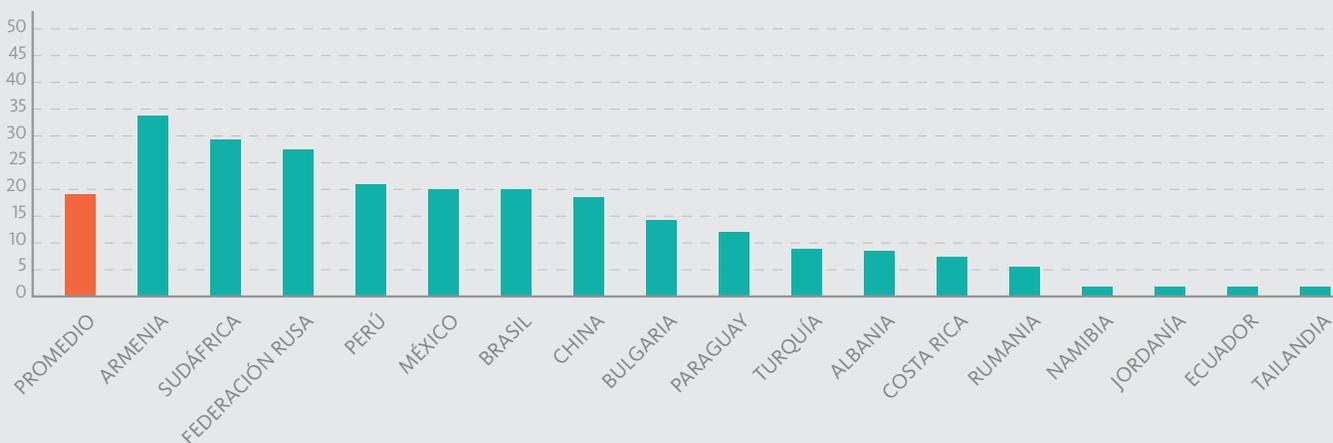
Brecha salarial de género global, en porcentajes, 2018



(a) Ingresos altos



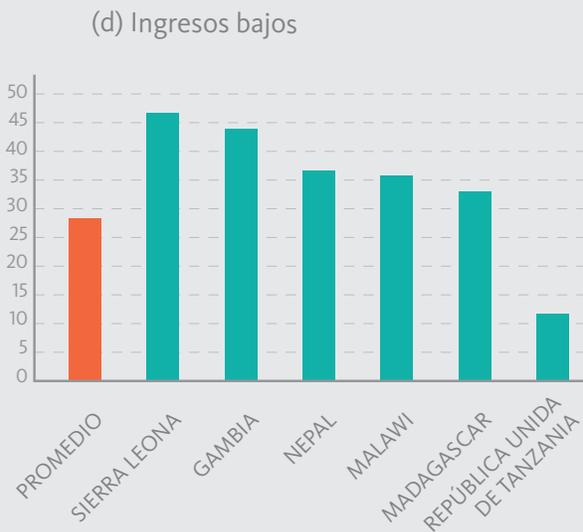
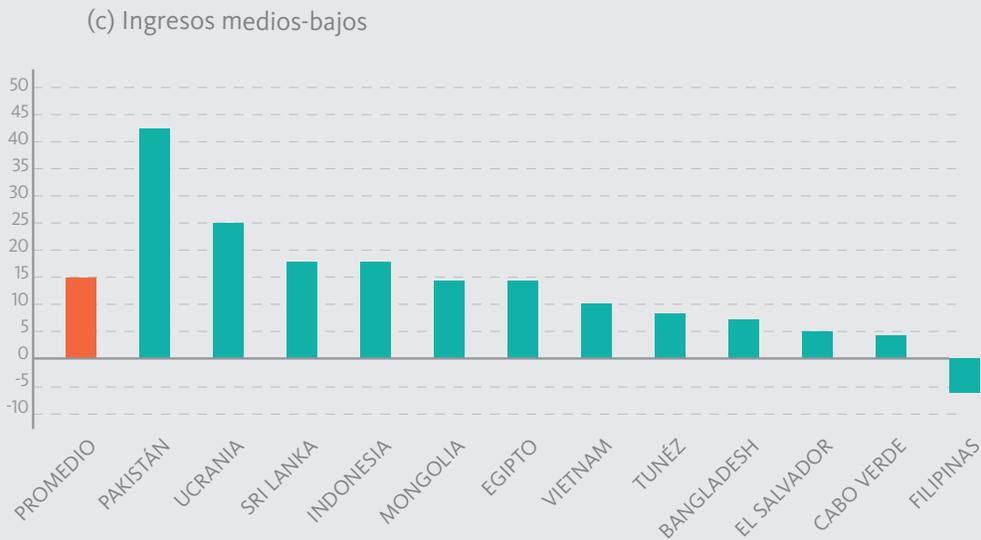
(b) Ingresos medios-altos



Fuente: ILO, Global wage report 2018/19: *What lies behind the gender pay gaps* (Informe mundial sobre salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?), p. 25.

GRÁFICO 3

Brecha salarial de género global, en porcentajes, 2018



Fuente: ILO, *Global wage report 2018/19: What lies behind the gender pay gaps* (Informe mundial sobre salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?), p. 25.

Las mujeres tienen una importante tasa de subrepresentación en los cargos directivos de nivel superior de las empresas. Este fenómeno contribuye a la persistente discriminación por género en la fuerza laboral, ya que las decisiones de las empresas son tomadas principalmente por empleados de sexo masculino, lo que contribuye a los sesgos actuales. Una encuesta reciente realizada por la OCDE analiza datos de 142 empresas importantes de la **región MENA** (Medio Oriente y el norte de África). Según los datos recopilados, las mujeres solo cuentan con el 4,8 por ciento del total de escaños con derecho a voto de estas empresas (OECD, 2019a). La evidencia es extrema para algunos países, como **Arabia Saudita**, donde apenas el 0,7 por ciento de los miembros directivos son mujeres. Estos datos revelan el predominio de los “techos de cristal”, una barrera invisible que limita a las empleadas y les impide alcanzar ciertos puestos de sus empresas. Según una investigación reciente, mejorar la participación femenina en el trabajo en toda la **OCDE** podría aumentar su PIB en USD 6 billones (PWC, 2019a).

Un estudio de la OIT sobre 13.000 empresas en 70 países encontró que las empresas con políticas de igualdad de oportunidades de empleo y culturas inclusivas hacia el género tienen más del 60 por ciento de probabilidades de obtener mayores ganancias y productividad, y un 60 por ciento más de probabilidades de experimentar una mejora en su reputación, mayor facilidad para atraer y retener talentos, y mayor creatividad e innovación. El estudio revela que aumentar el equilibrio de género de una empresa puede impulsar su desempeño. Por ejemplo, la investigación destaca que aquellas empresas con consejos directivos con mayor equilibrio de género tienen casi un 20 por ciento más de probabilidades de obtener mejores resultados empresariales (ILO, 2019).

Desde el punto de vista empresarial, la discriminación es una barrera importante contra el crecimiento de la productividad de la empresa. Según la ONU (UN, 2000), una empresa que permite prácticas discriminatorias limita su acceso al grupo más amplio de trabajadores y, por lo tanto, a sus habilidades y competencias. Además, las prácticas discriminatorias generan resentimiento entre aquellos empleados a los que no se ofrecen las mismas oportunidades de crecimiento. Más aún, las empresas que niegan la igualdad de oportunidades a sus trabajadores pueden estar expuestas a riesgos para su reputación y a una potencial reducción significativa de sus ganancias. Para abordar este tema, las empresas pueden comenzar por difundir su compromiso público con la igualdad de oportunidades y hacer cumplir las directrices correspondientes en sus operaciones diarias, al mismo tiempo que comunican la importancia de tales prácticas a sus empleados y a la comunidad en general.

Referencias

- Adhvaryu (2018). Managerial quality and worker productivity in developing countries. Achyuta Adhvaryu. University of Michigan, USA <https://wol.iza.org/articles/managerial-quality-and-worker-productivity-in-developing-countries/long#izawol.429-biblStruct-000003>
- Alipour (2011). The relationship between organizational climate and communication skills of managers of the Iranian physical education organization. Fakhredin Hamze Alipour
- Bandiera et al. (2007). Incentives for Managers and Inequality Among Workers: Evidence From a Firm-Level Experiment Oriana Bandiera Iwan Barankay and Imran Rasu https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1081&context=mgmt_papers
- Bloom et al (2013a). Does Working from Homework? Evidence from a Chinese Experiment. Nicholas Bloom, James Liang, John Roberts, Zhichun Jenny Ying. The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press. <https://www.nber.org/papers/w18871>
- Bloom et al (2017). Management as a technology? Nicholas Bloom (Stanford), Raffaella Sadun (Harvard), John Van Reenen (MIT, CEP) https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/16-133_64fd57c1-5f76-415a-9567-f1cod310aff3.pdf
- Braunig, D., & Kohstall, T. (2013). Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health. International Social Security Association. Geneva.
- Bryson et al. (2016). Profit Sharing Boosts Employee Productivity and Satisfaction Alex Bryson Richard Freeman <https://hbr.org/2016/12/profit-sharing-boosts-employee-productivity-and-satisfaction>
- Cadena et al. (2011). Fighting Procrastination in the Workplace: An Experiment Ximena Cadena, Antoinette Schoar, Alexandra Cristea, Héber M. Delgado-Medrano NBER Working Paper No. 16944 Issued in April 2011 NBER Program(s): Industrial Organization Program <https://www.nber.org/papers/w16944>
- Clarke (2006). Safety climate in an automobile manufacturing plant: The effects of work environment, job communication and safety attitudes on accidents and unsafe behaviour <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/00483480610670580/full/html>
- Dean et al. (2018). Harvard Business Review. 96 per cent of U.S. Professionals Say They Need Flexibility, but Only 47 per cent Have It. Annie Dean Anna Auerbach. <https://hbr.org/2018/06/96-of-u-s-professionals-say-they-need-flexibility-but-only-47-have-it>
- Dorman et al (2010). The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110382.pdf
- Guzley (1992). Organizational Climate and Communication Climate: Predictors of Commitment to the Organization. Ruth M. Guzley. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0893318992005004001>
- Hassan et al (2007). Perception of building construction workers towards safety, health and environment c.r. Che hassan*, o.j. Basha, w.h. Wan hanafi Chemical Engineering Department, Faculty of Engineering, University of Malaya, Malaysia. https://www.researchgate.net/profile/Che-Hassan/publication/49593873_PERCEPTION_OF_BUILDING_CONSTRUCTION_WORKERS_TOWARDS_SAFETY_HEALTH_AND_ENVIRONMENT/links/56245f3508aea35f26869025.pdf
- Gao, H., & Zhang, W. (2017). Employment nondiscrimination acts and corporate innovation. *Management Science*, 63(9), 2982-2999.
- Hohnen (2011). Making work environment auditable – A ‘critical case’ study of certified occupational health and safety management systems in Denmark. Pernille Hohnen and Peter Hasle <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925753510002833>
- IEA, (2019a). Energy Efficiency 2019, International Energy Agency <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-2019>

ILO, (2006a). Work Improvement for Safe Home (WISH): Action manual for improving safety, health and working conditions of home workers. International Labour Organization https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_099070/lang-en/index.htm

ILO (2009). Guidelines on occupational safety and health management systems, ILO-OSH 2001. Second edition, International Labour Organization, Geneva, January 1. https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/normative-instruments/WCMS_107727/lang-en/index.htm

ILO (2014a). HealthWISE Work Improvement in Health Services Action Manual. International Labour Organization and World Health Organization https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/instructionalmaterial/wcms_237276.pdf

ILO (2014b). Work Improvement at Small Construction Sites (WISCON) Training of Trainers Workshop. International Labour Organization https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/eventsandmeetings/WCMS_239632/lang-en/index.htm

ILO (2018). Global wage report 2018/19: What lies behind the gender pay gaps. International Labour Organization, November 26th. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_650553/lang-en/index.htm

ILO (2019). Women in business and management. The business case for change. Global report, Bureau for Employers' Activities, International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700953.pdf

Manzoor et al (2012). Innovative Work Behavior and Communication Climate among Employees of Advertising Agencies S S Arif, Aisha Zubair, Yasmin Manzoor <https://www.semanticscholar.org/paper/Innovative-Work-Behavior-and-Communication-Climate-Arif-Zubair/6d00498f7710d4373c566a290291360fb1ed2d33>

McKinsey & Company, (2009a). Pathways to an energy and carbon efficient Russia. Opportunities to increase energy efficiency and reduce greenhouse gas emissions. McKinsey & Company Report.

Muchinsky, (1977). Organizational Communication: Relationships to Organizational Climate and Job Satisfaction. Academy of Management Journal, 20(4), 592-607. <https://www.jstor.org/stable/255359?seq=1>

Nordin, S. M., Sivapalan, S., Bhattacharyya, E., Ahmad, H. H. W. F. W., and Abdullah, A. (2014). Organizational communication climate and conflict management: communications management in an oil and gas company. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 109(8), 1046-1058.

OECD Data Library. Organisation for Economic Co-operation and Development, Online Data Base. <https://stats.oecd.org>

PWC, 2019a. Women in Work Index 2019. Available online at: <https://www.pwc.co.uk/services/economics-policy/insights/women-in-work-index.html>

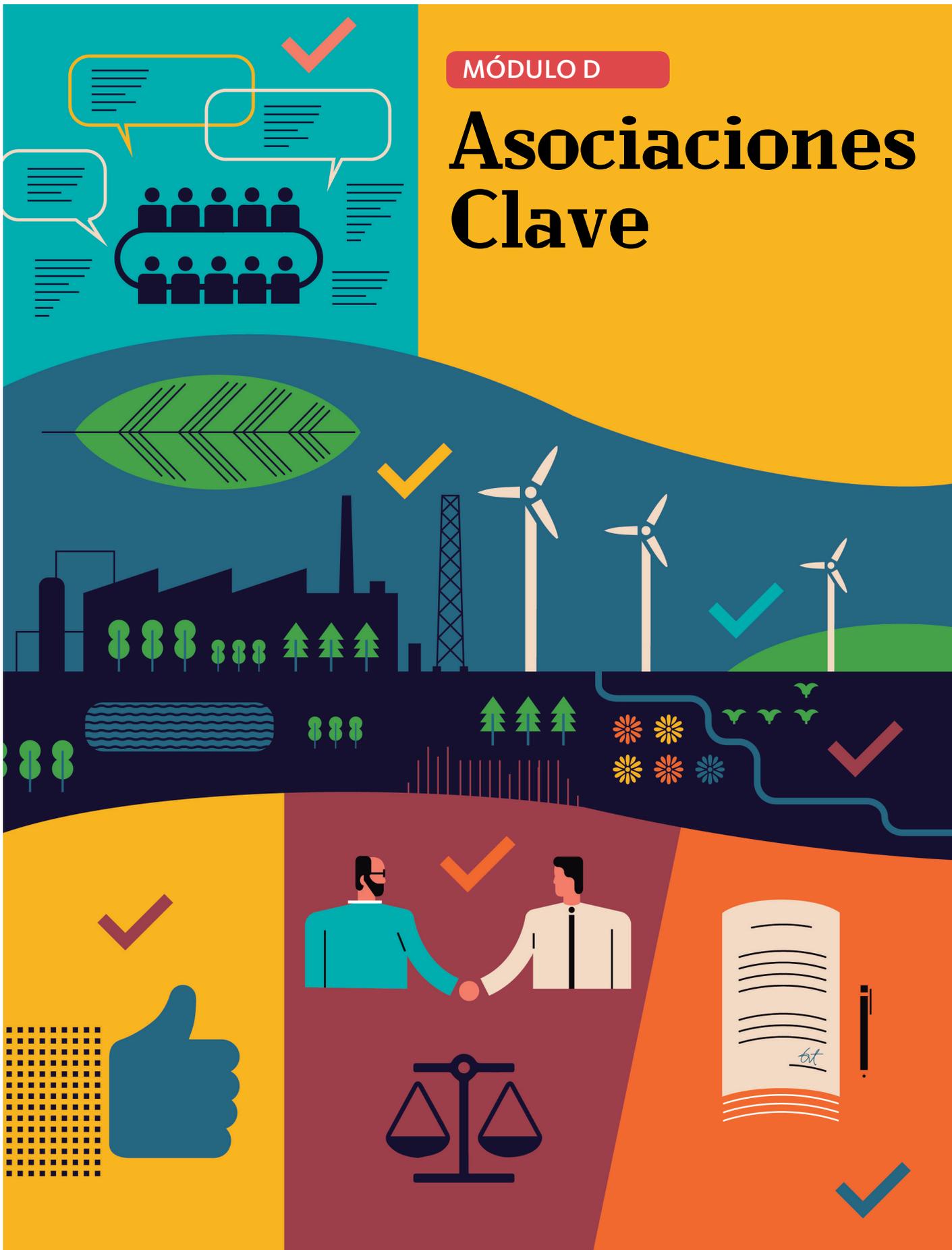
UN (2000). United Nations Global Compact, Principle 6: Labour <https://www.unglobalcompact.org/>

WB, (2014a). The Economic Cost of Stigma and the Exclusion of LGBT People: A Case Study of India M. V. Lee Badgett, Ph.D., October 2014 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21515/940400WPOBox380usionoofolGBTtoPeople.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

WGEA (2020). Types of workplace flexibility, Workplace Gender Equality Agency from the Australian Government

MÓDULO D

Asociaciones Clave

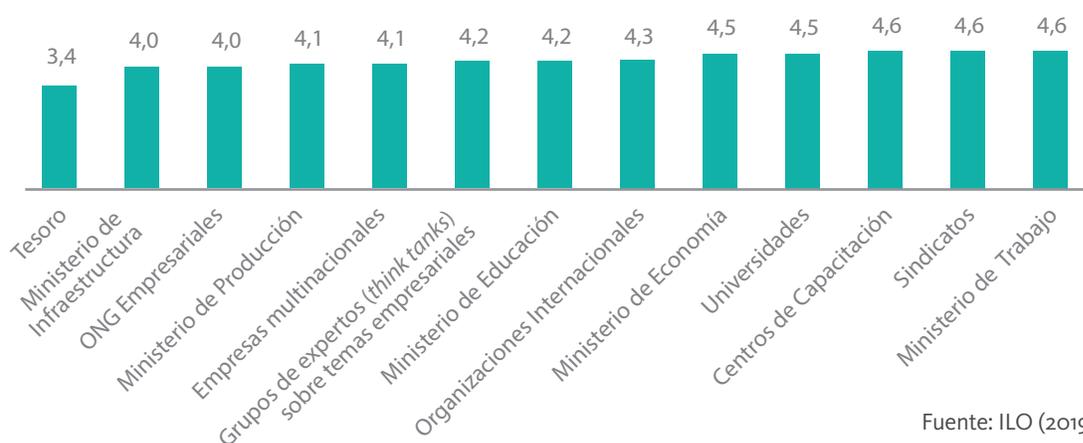


Este módulo presenta algunas rutas que las organizaciones empresariales (OE) pueden seguir mientras diseñan, refinan e implementan una agenda de productividad, tanto a nivel empresarial como nacional, de manera directa o colaborativa.

Este módulo guiará a las OE en el proceso de determinar qué instituciones pueden convertirse en aliadas para la promoción de una agenda de productividad, sugerirá brevemente algunos modelos y ejemplos exitosos que pueden seguir y, cuando sea relevante, señalará sus limitaciones e inconvenientes. Las OE no están solas y tienen múltiples posibilidades de implementar cambios con el apoyo de otras partes interesadas clave. Algunas asociaciones pueden aplicarse a diferentes contextos, ámbitos y escalas, mientras que otras no. Las OE deben identificar los recursos que tienen a su disposición a fin de mejorar la precisión y el impacto de sus iniciativas.

FIGURA 1

Socios clave para diseñar, refinar e implementar una estrategia de productividad.
Escala de 1 a 5 (1 = menos importante, 5 = más importante)



Fuente: ILO (2019a)

Existen varios tipos de asociaciones clave que las OE pueden establecer con actores interesados en la productividad a nivel nacional. Hay al menos cinco grupos amplios, que se analizarán por separado: **organismos gubernamentales, bancos de desarrollo, la academia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales.** Cada uno de estos actores tiene una estructura interna propia, un cierto grado de cercanía con los formuladores de políticas importantes o incluso su propio horizonte temporal. Se deben analizar las asociaciones caso por caso, ya que los diferentes contextos y recursos disponibles pueden poner en evidencia la necesidad de contar con diferentes políticas o iniciativas. Los ejemplos que se presentan en cada subsección ayudarán a las organizaciones de empresarios a identificar posibles alianzas para la coordinación e implementación de programas específicos entre sus miembros. Una encuesta de la OIT a varias OE de 47 países (casi todos países en vías de desarrollo) pidió a las OE que calificaran a varias instituciones en términos de su importancia como aliadas empresariales para la promoción de una agenda de aumento de la productividad. Los encuestados asignaron un valor de 1 a 5 a dichos socios clave, que iban desde ministerios nacionales hasta ONG y organizaciones internacionales. Los resultados fueron muy ilustrativos. Las OE de todo el mundo tienden a asignar pesos similares a los socios clave para la promoción de una estrategia de productividad. **Esto implica la necesidad de contar con una variedad amplia e integral de socios para crear sinergias relevantes.**

1

Organismos gubernamentales

1.1 Organismos gubernamentales locales

El papel de los Gobiernos locales es fundamental para el aumento de la productividad. Aunque este papel puede variar entre países, por lo general son responsables de construir y mantener parte de la infraestructura básica. Por ejemplo, pueden proporcionar una parte importante de la inversión requerida para la mejora de la calidad del transporte público, que es necesaria para reducir los tiempos de desplazamiento de los trabajadores en un área metropolitana. Además, son actores clave para garantizar la provisión de servicios básicos a una economía, como brindar un suministro de agua de buena calidad y recaudar los impuestos locales de manera eficiente para reducir los costos locales de las actividades empresariales.

A partir de la experiencia internacional, es importante que las OE colaboren con los Gobiernos locales para definir las prioridades de la agenda de productividad local. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido estableció Local Industrial Strategies (Estrategias industriales locales), una iniciativa creada para guiar de manera estratégica el uso de los recursos públicos locales. Estos documentos están destinados a servir como principios para guiar el uso de los recursos hacia la eficiencia en relación con el desarrollo productivo local. Dichas estrategias pueden tener múltiples propósitos relacionados con el aumento de la productividad. Por ejemplo, identifican las fortalezas y debilidades relativas de las economías locales. Además, dejan en claro cómo los Gobiernos locales (*mayoral combined authorities* o autoridades combinadas de alcaldía, en el caso de Inglaterra) pueden asociarse con las asociaciones de empresas locales (*local enterprise partners*) con miras a lograr sus objetivos estratégicos de largo plazo, así como crear planes claros para evaluar los avances (UK Gov., 2018).

1.2 Ministerios gubernamentales y organismos interministeriales

A) COMISIONES DE PRODUCTIVIDAD DE LARGO PLAZO las comisiones de productividad son importantes para la identificación y promoción de políticas de aumento de la productividad que surgen de las revisiones de políticas. Por lo general, se les exige que participen en consultas públicas y se les proporcionan ingentes recursos para que realicen una investigación exhaustiva. Aunque su gobernanza, influencia y directrices de operación varían mucho de un país a otro, las comisiones de productividad pueden dividirse en grupos de trabajo permanentes o dedicados y *ad hoc* o temporales.

La institución permanente más antigua de este tipo es la Comisión de Productividad de Australia (Australian Productivity Commission, APC) (APC, 1999, 2003), que existe desde 1973. La precedieron la Comisión de Asistencia a



las Industrias (Industries Assistance Commission) y la Comisión de la Industria (Industry Commission). Banks (2015) señala que “una lección clave [de la historia de la APC] es la importancia decisiva del respaldo legal para un organismo con un papel permanente en esta área, dada la necesidad de evaluaciones independientes y preparación para brindar al Gobierno asesoramiento que puede no siempre ser deseado o bienvenido”, lo que subraya la importancia de las disposiciones administrativas para supervisar a la comisión y llevar adelante sus informes y recomendaciones.

Siguiendo de cerca el modelo australiano y en estrecha colaboración con la misma APC, en 2010 Nueva Zelanda estableció su propia Comisión de Productividad (New Zealand Productivity Commission, NZPC) (NZPC, 2010). A pesar de su creación relativamente reciente, la NZPC ya ha hecho importantes aportes y se ha ganado una sólida reputación gracias a la calidad de sus procesos de investigación y de consulta en Nueva Zelanda (Banks, 2015). La NZPC es una entidad de la Corona (Crown entity) independiente y realiza informes de investigación exhaustivos sobre temas seleccionados por el Gobierno, lleva a cabo investigaciones relacionadas con la productividad y promueve la comprensión de sus problemas. Constituye un ejemplo clave de cómo los programas conjuntos de trabajo de investigación pueden proporcionar información valiosa a nivel empresarial.

La NZPC se unió al Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo (Ministry of Business, Innovation and Employment, MBIE), Estadísticas de Nueva Zelanda (Statistics New Zealand), el Tesoro y otros organismos y grupos no gubernamentales para crear el Centro de Productividad (Productivity Hub), una asociación de investigación que contribuye a la productividad a nivel empresarial mediante el establecimiento de tres resultados intermedios: (1) conectar a las personas mediante la creación de una comunidad dinámica (formada por la academia y los sectores público y privado) interesada en la investigación de la productividad para permitir aprovechar al máximo el conocimiento; (2) dar forma a las agendas de investigación maximizando las oportunidades de colaboración en programas de trabajo de investigación para mejorar su calidad y eficiencia; y (3) difundir evidencia al proporcionar una plataforma dinámica que permita el intercambio de datos y análisis (NZ Productivity Hub, 2013).

El Centro de Productividad publicó en junio de 2018 un compendio de investigaciones recientes utilizando datos a nivel de empresa. Su análisis de la Base de Datos Longitudinal sobre Empresas (Longitudinal Business Database, LBD) permite a los investigadores usar microdatos, o datos de encuestas para empresas individuales, para centrarse en una perspectiva sumamente detallada de su comportamiento y desempeño en una amplia variedad de temas. La LBD es un conjunto integrado de microdatos de primer nivel que abarca a la mayoría de las empresas de Nueva Zelanda. Tener acceso a datos a nivel de empresa proporciona a los investigadores un grado de resolución que no es posible obtener

con datos agregados. Esto mejora en gran medida la comprensión sobre las fuerzas económicas que influyen en la productividad de la empresa. Las organizaciones de empresarios pueden impulsar programas similares de intercambio de datos e investigación conjunta en sus países siguiendo el exitoso modelo de la NZPC.

B) COMISIONES DE PRODUCTIVIDAD TEMPORALES, las comisiones de productividad de Dinamarca y Noruega se establecieron como grupos de trabajo temporales o *ad hoc*, con una capacidad de investigación limitada y una importante representación de actores públicos y privados. Ambas instituciones se reunieron de manera regular durante un periodo limitado de dos años sin realizar nuevas investigaciones y terminaron produciendo un informe con varias recomendaciones para abordar los desafíos existentes: la desaceleración de la productividad en Dinamarca y las fluctuaciones de los precios del petróleo en Noruega.

La Comisión de Productividad de Dinamarca estaba compuesta por un grupo de representantes empresariales y académicos líderes, y contaba con su propia secretaría. Fue establecida en 2012 por el Gobierno con el mandato amplio de analizar las causas del mediocre desempeño de la productividad; hacer recomendaciones a actores públicos y privados; y realizar un proceso amplio de consulta y publicar documentos provisionales para su discusión pública. Su primer informe fue de alcance amplio y los posteriores se centraron en temas específicos. Su informe principal final, sobre el sector de educación terciaria, fue publicado a finales de 2013. Los informes de esta comisión han sido influyentes, y sus hallazgos y recomendaciones continúan dando forma a los debates nacionales sobre la productividad (Banks, 2015).

La Comisión de Productividad de Noruega fue creada por el Gobierno de Noruega en 2014 en respuesta al lento crecimiento de la productividad laboral. Es financiada por el Departamento de Finanzas y cuenta con una secretaría integrada por funcionarios de varios ministerios. Se le pidió realizar consultas públicas y se le otorgó un año para completar cada etapa de su trabajo. Su creación estuvo inspirada en su homóloga danesa, y se le encargó trabajar en dos etapas. La primera consistió en una investigación detallada sobre el desempeño de la productividad de Noruega y los factores causantes de su declive relativo, mientras que la segunda se enfocó en políticas más específicas, y sus últimas recomendaciones estuvieron centradas en la innovación y el aumento de la productividad del sector público (Official Norwegian Reports, 2015).

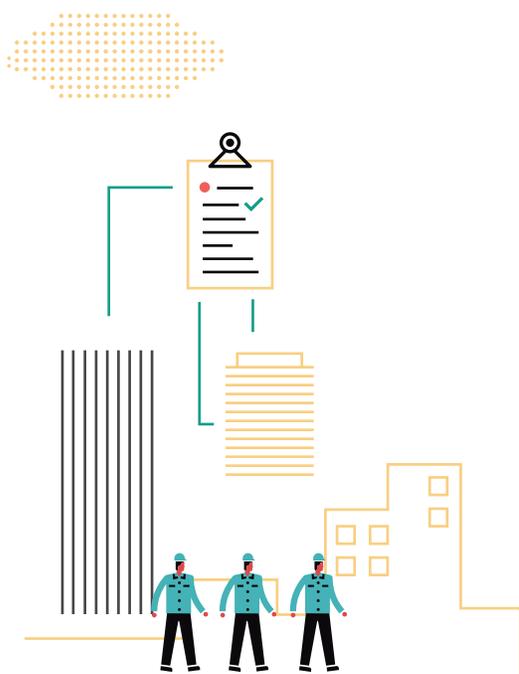
C) CONSEJOS CONSULTIVOS, órganos permanentes que permiten a los Gobiernos acceder a información y consejos prácticos o de expertos. También actúan como un medio para generar consenso sobre orientaciones políticas clave. Pueden tener un alcance general o centrarse en actividades o sectores económicos

específicos. La función de participación pública y educativa de los consejos también varía bastante, desde asumir un papel de confianza hasta la presentación de informes públicos. Su principal aporte suele ser la creación de consenso en áreas clave de políticas (Banks, 2015). Por ejemplo, el Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisers, CEA) del presidente de los Estados Unidos, organismo que forma parte de la Oficina Ejecutiva del presidente, se encarga de brindarle asesoramiento económico sobre la formulación de políticas económicas tanto nacionales como internacionales. Agrupa a expertos en políticas y personas involucradas en empresas u ONG, y tiene acceso directo a líderes políticos. El CEA basa sus recomendaciones y análisis en investigación económica y evidencia empírica, utilizando los mejores datos disponibles. Sin embargo, no realiza evaluaciones sistemáticas de políticas ([véase el sitio web del CEA](#)).

D) ÓRGANOS GUBERNAMENTALES ESTRATÉGICOS, los países pueden crear, dentro de sus administraciones públicas, instituciones con la función específica de proporcionar asesoramiento sobre políticas estratégicas de largo plazo, con una sólida capacidad de investigación y vínculos estrechos con organismos encargado de las políticas gubernamentales, entre ellas las políticas de productividad. Estos órganos pueden proporcionar medios para abordar el problema de “fragmentación” dentro de un Gobierno nacional (Banks, 2015). A diferencia de aquellos organismos que tienen poderes ejecutivos o de regulación, estos desempeñan un papel consultivo con algunas características de un grupo de expertos (*think tank*) público y, por lo general, ejercen una activa labor de planificación. Sin embargo, su grado de participación pública y transparencia tiende a ser limitado.

Un ejemplo de órgano gubernamental estratégico es France Stratégie, un instituto de políticas dedicado a informar y enriquecer el debate público. Busca anticipar los cambios económicos y sociales al involucrarse con la sociedad civil y los sectores público y privado, en el país y en el extranjero. Además, sus recomendaciones de políticas esbozan una visión estratégica tanto para Francia como para Europa. Su investigación, que combina amplitud con profundidad, abarca temas de empleo, desarrollo sostenible, economía y problemas sociales. Tiene a su cargo la evaluación de las políticas públicas y realiza evaluaciones *ad hoc* de políticas ([véase el sitio web de France Stratégie](#)). Otros ejemplos incluyen el Centro de Desarrollo de la NCDC en China y el Instituto Nacional para la Transformación de la India (National Institute for Transforming India).

E) UNIDADES DE INVESTIGACIÓN MINISTERIALES, la investigación “interna” es una de las funciones principales que desempeñan los ministerios en la agenda de investigación de un país. La mayoría de los organismos o ministerios gubernamentales cuentan con una unidad especializada responsable del análisis y el asesoramiento sobre políticas, incluidas las relacionadas con la productividad. Las OE pueden aprovechar la investigación sobre temas generales de productividad



o áreas específicas de interés. Algunos ejemplos de unidades de investigación “internas” son la Unidad de Planificación Económica (Oficina del Primer Ministro) en Malasia, la Oficina de Economía Agrícola y de Recursos (Departamento de Agricultura) en Australia y la Unidad Estratégica de Desarrollo (Ministerio de Planificación) en Vietnam. Las OE pueden beneficiarse enormemente de una mayor transparencia y difusión de la investigación por medio de asociaciones.

Un ejemplo de esto es la Agenda Digital 2020 en Chile, una alianza entre actores privados y públicos (estos últimos liderados por los ministerios) que ha permitido una adopción más rápida de tecnología digital a empresas y entidades públicas. Entre sus logros se encuentran los siguientes: el proyecto Fibra Óptica Austral, que está uniendo el territorio nacional con una red de alta velocidad, en beneficio de 435.000 habitantes y empresas de la zona; la iniciativa WiFi ChileGob, que estableció 1.223 zonas gratuitas en 301 comunas de Chile; y la creación de un laboratorio de innovación de políticas públicas, LabGob. En el sitio web de la alianza, se puede hacer un seguimiento detallado del avance de cada iniciativa, sus directrices y el ministerio coordinador correspondiente, un aspecto clave que permite a los actores privados proporcionar aportes y beneficiarse de los resultados (véase el sitio web de Agenda Digital).

ALGUNAS CONCLUSIONES PARA LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (OE)

Diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Productividad requiere el apoyo de varios ministerios y organismos gubernamentales. La experiencia internacional ha demostrado que las Comisiones Nacionales de Productividad pueden facilitar la coordinación entre los diversos organismos gubernamentales. Además, dichas comisiones deben tener un horizonte de largo plazo, dado que las inversiones productivas necesitan tiempo para madurar. Además, estas comisiones por lo general se benefician del trabajo colaborativo de los sectores público y privado, incluida la academia, para proporcionar investigación basada en evidencia que permita una toma de decisiones informada. Normalmente, las universidades y centros de educación técnica más importantes forman parte de dichas comisiones. Por último, es importante que estas comisiones puedan operar como órganos independientes del resto de los ministerios gubernamentales, a fin de reducir su dependencia de los ciclos políticos. Este es el caso de la Comisión Nacional de Productividad de Australia, que opera un organismo independiente y brinda recomendaciones de políticas basadas en evidencia.

2...

Bancos de desarrollo

Los bancos de desarrollo son instituciones financieras que por lo general ofrecen financiamiento subsidiado a largo plazo para el desarrollo industrial. Sin embargo, se trata de instituciones complejas con una amplia variedad de herramientas disponibles, como préstamos directos a mediano y largo plazo, tasas de interés subsidiadas, garantías crediticias, capital e incluso asistencia técnica. Presentan variaciones importantes en su alcance y herramientas y pueden estar estructurados como organizaciones **internacionales** o **regionales** (que financian proyectos en varios países), así como instituciones de un determinado Gobierno **nacional** (que limitan sus operaciones a un solo país).

Por ejemplo, el Banco Mundial opera en un total de 189 países (WB, 2019a) y centra su apoyo financiero en los países más pobres y en las inversiones que producen mayores beneficios para la sociedad. Por medio del Banco Mundial, los países de ingresos altos pueden asignar recursos financieros para impulsar el desarrollo en las zonas más pobres del mundo. Pero también hay importantes bancos de desarrollo con operaciones regionales, como el Banco Africano de Desarrollo. Esta institución financiera proporciona recursos económicos a proyectos que pueden impulsar la economía, en cualquier país del continente africano. Por último, también hay bancos de desarrollo nacionales. En términos históricos, uno de los más importantes es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), fundado en 1952. Esta institución financiera prioriza las inversiones según su relación con tres elementos clave para la economía brasileña: innovación, desarrollo local y desarrollo socioambiental ([sitio web del BNDES](#)).

No debe pasarse por alto el papel que cumplen los bancos de desarrollo como actores clave de las agendas de productividad nacionales y mundiales. Alivian las restricciones de capital en los mercados crediticios poco desarrollados e impulsan inversiones para aumentar la productividad que no serían financiadas por inversionistas privados. A diferencia de los bancos tradicionales, su objetivo no es maximizar las ganancias de los inversionistas privados. Tienen un alcance más amplio, ya que son creados para buscar mejoras en el bienestar general de la sociedad. Por lo tanto, ciertos proyectos importantes para la sociedad y la productividad, y que no recibirían financiamiento de bancos comerciales o inversionistas privados, lo reciben de bancos de desarrollo. Además, los bancos de desarrollo suelen proporcionar financiamiento concesional, es decir, préstamos otorgados con una tasa de interés más baja y mejores condiciones en comparación con los préstamos del mercado.



Por ejemplo, invertir en proyectos de electrificación rural para poblaciones con altas tasas de pobreza puede ofrecer bajas tasas de retorno financiero a los inversionistas privados. Esto puede convertirse en un impedimento para que los bancos convencionales decidan financiar dichos proyectos. Sin embargo, desde una perspectiva social y de productividad a largo plazo, se necesitan proyectos de electrificación rural para poner en marcha y dinamizar la actividad económica

Las organizaciones empresariales deben tratar de formar alianzas con bancos de desarrollo principalmente en sectores poco bancarizados, como el de las pymes de alta tecnología. También conviene crear asociaciones cuando estas generan efectos indirectos a múltiples actores y los bancos comerciales son renuentes a hacer préstamos.

en una comunidad. Sin tales proyectos, las empresas manufactureras no pueden abrir plantas de producción en estas áreas, los niños no pueden estudiar por la noche debido a la falta de luz eléctrica, el sector agrícola no puede utilizar los últimos avances tecnológicos y las personas no pueden usar internet para realizar actividades económicas o sociales. Los bancos de desarrollo pueden financiar estos proyectos, que generan altos niveles de externalidades positivas para las poblaciones de este tipo y para el crecimiento futuro de su productividad.

Los bancos de desarrollo son especialmente efectivos cuando las iniciativas en favor de la productividad producen externalidades o efectos indirectos positivos que los actores privados no pueden internalizar por completo (es decir, apropiarse de todos los beneficios). Hay varios bancos de desarrollo nacionales y regionales con iniciativas explícitas para aumentar la productividad. Musacchio et al. (2014) identificaron 286 bancos de desarrollo en todo el mundo, concentrados principalmente en las regiones de Asia del Sur y del Este (29,7 por ciento) y África (24,5 por ciento), seguidas por América Latina y el Caribe (17,8 por ciento). El papel de los bancos de desarrollo en la configuración de las agendas de productividad se ha vuelto cada vez más evidente. Buscan resolver las fallas de mercado que dejarían sin financiamiento a proyectos riesgosos y de largo plazo. Además, los bancos de desarrollo pueden ayudar a aliviar la escasez de capital e impulsar inversiones productivas, y promover el emprendimiento productivo.

Los bancos de desarrollo están entre los instrumentos de financiamiento y asistencia más utilizados para proyectos que requieren un vencimiento a largo plazo (Mazzucato, 2011). Ofrecen financiamiento y asesoramiento a proyectos sin acceso a la banca comercial, que pueden no contar con tasas de retorno adecuadas en el corto plazo o verse afectados por las fallas del mercado de capitales local. Por ejemplo, el Banco Mundial es una de las principales fuentes de financiamiento para los países más pobres del mundo y su apoyo financiero es especialmente importante para expandir la atención médica, ampliar las redes de telecomunicaciones, construir escuelas o capacitar a maestros en países de bajos ingresos (WB, 2012a).

Las OE deben tratar de formar alianzas con bancos de desarrollo principalmente en sectores poco bancarizados, como el de las pymes de alta tecnología. También conviene crear asociaciones cuando estas generan efectos indirectos a múltiples actores y los bancos comerciales son renuentes a hacer préstamos. Las empresas con impactos ambientales positivos tienen más probabilidades de beneficiarse de los préstamos de los bancos de desarrollo. Los bancos de desarrollo tienen a su disposición una serie de herramientas para apoyar a las empresas: préstamos a pymes y grandes empresas, garantías de crédito, arrendamiento (*leasing*) y titularización, capital para pymes y grandes empresas, capital de riesgo, subvenciones y asistencia/consultoría técnica, por mencionar algunas.

Las asimetrías de información y el racionamiento del crédito pueden presentar desafíos para el financiamiento de la investigación y desarrollo (I+D) que se necesita para impulsar la innovación y el aumento de la productividad, ya que los bancos privados pueden pasar por alto a clientes con necesidades crediticias de largo plazo y perfiles de alto riesgo. La I+D produce externalidades positivas que benefician a la sociedad en general, no solo a los inversionistas del proyecto. Esto significa que ciertas inversiones privadas en I+D, que pueden no ser financieramente atractivas desde la perspectiva del inversionista privado, pueden ser deseables cuando se considera la mejora del bienestar para la sociedad en general. CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), el banco de desarrollo de Chile, es un ejemplo de cómo estas instituciones pueden abordar tales desafíos. CORFO invierte de manera indirecta mediante fondos de capital riesgo y de capital privado administrados externamente. Estos fondos se centran en apoyar a las pymes: uno de ellos proporciona líneas de crédito a pymes centradas en tecnología en su etapa inicial; otro (Start-Up Chile) brinda financiamiento general para pymes desde su etapa inicial hasta la de crecimiento; y otros más apoyan un mayor desarrollo de las pymes e inversiones de capital de riesgo. Las empresas que reciben estos fondos varían en tamaño desde USD 20.000 hasta USD 15,5 millones (Musacchio, 2017).

El Banco de Desarrollo Empresarial de Canadá (Business Development Bank of Canada, BDC) es un ejemplo de cómo los bancos de desarrollo pueden brindar asistencia técnica al sector privado. El BDC es uno de los pocos bancos de desarrollo que realiza de manera sistemática estudios de evaluación de impacto. Realiza encuestas anuales de su cartera de clientes para entender qué valor se está generando a partir de los servicios de préstamos y consultoría, y además se asoció con Statistics Canada (2013) para realizar un estudio de evaluación de impacto de los programas ofrecidos en el periodo 2001-2010. El hallazgo principal de esta asociación fue que los clientes de BDC, comparados con quienes no lo son, tuvieron un mayor crecimiento en ventas, empleo, productividad y ganancias operativas después de recibir ayuda financiera y consultoría del banco.



3

La Academia

La NBER es una organización privada, sin fines de lucro y no partidista dedicada a realizar investigaciones económicas y a difundir los resultados de la investigación entre académicos, formuladores de políticas públicas y profesionales de negocios.

Para el diseño de una estrategia nacional de productividad, se requiere de **investigación basada en evidencias**. Los estudios académicos y análisis de datos sólidos son elementos necesarios para el diseño de una estrategia de productividad eficiente. Por lo tanto, es esencial promover el trabajo académico relacionado con los temas de políticas más importantes para el aumento de la productividad. Es importante tener en cuenta que esto no tiene nada que ver con influir en los resultados académicos a partir de una determinada forma de pensar, lo que significa que las becas de investigación no deben estar vinculadas a ideologías específicas. Sin embargo, el apoyo público y privado a la academia debe considerar los temas clave para la agenda de productividad de un país, a fin de lograr el impacto más significativo posible en la economía y llenar los vacíos de información más importantes para el diseño de políticas. Hay una gran variedad de actores académicos que pueden ayudar al logro de este objetivo. Los esfuerzos grupales en este campo se pueden clasificar en tres grandes categorías: (a) investigación privada sin fines de lucro de carácter permanente, (b) investigación descentralizada financiada por subvenciones y (c) asociaciones *ad hoc* entre empresas y la academia. Cada modelo cuenta con casos de estudio exitosos.

3.1 Investigación privada sin fines de lucro

Las organizaciones privadas sin fines de lucro pueden ser muy efectivas para orientar el debate académico sobre la productividad con investigaciones de vanguardia. La Oficina Nacional de Investigación Económica (National Bureau of Economic Research, NBER) es una organización privada estadounidense de investigación sin fines de lucro fundada en 1920 y comprometida desde entonces con el desarrollo y difusión de investigaciones sobre temas económicos entre responsables de la formulación de políticas públicas, profesionales de negocios y la comunidad académica. Los investigadores afiliados al NBER estudian una amplia variedad de temas y se centran en áreas clave, entre ellas, el desarrollo de nuevas mediciones estadísticas, la estimación de modelos cuantitativos de comportamiento económico y el análisis de los efectos de las políticas públicas.

El NBER cuenta con un programa específico de investigación de la productividad. El Programa de Productividad, Innovación y Emprendimiento (Productivity, Innovation and Entrepreneurship Program) fue creado en 1978 con el nombre de Programa de Productividad (Productivity Program). Recientemente, se ha ampliado para incorporar nuevas investigaciones en los campos relacionados de la innovación y el emprendimiento. El programa ha generado un volumen notable de trabajos de investigación. Cuenta actualmente con 90 miembros activos y su producción acumulada incluye más de 1.350 documentos de trabajo sobre una amplia variedad de temas. Las actividades del programa se organizan en cuatro grandes áreas de proyectos: investigación económica sobre la medición y los motores del crecimiento de la productividad; emprendimiento, que se centra en la

medición, las causas y los efectos de la creación de nuevas empresas; innovación, que examina actividades de I+D, patentes y actividades creativas; y digitalización, un área de proyectos creada recientemente, que se centra en la creación, el uso y los impactos de la información digital (sitio web del NBER). Dado su éxito, las OE deberían estudiar en profundidad este modelo único y ponderar las ventajas y dificultades de subvencionar una extensa red de investigación privada sin fines de lucro dirigida al aumento de la productividad. Las estructuras descentralizadas pueden ser más económicas de operar.

3.2 Investigación descentralizada financiada por subvenciones

Un ejemplo de un programa de investigación descentralizada financiada por subvenciones es la Asociación de Productividad (Productivity Partnership) de Canadá, dirigida a atraer a investigadores interesados en estudiar los retos de la productividad de dicho país. El proyecto es financiado por la Subvención para el Desarrollo de Asociaciones (Partnership Development Grant) del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (Social Sciences and Humanities Research Council, SSHRC) y se otorga a un equipo de investigadores canadienses. Su objetivo es impulsar el flujo de conocimiento y la capacidad de investigación existentes al reunir a los sectores público y privado y la academia mediante investigación académica financiada. La asociación cuenta con fondos disponibles para apoyar a los investigadores que trabajan con datos a nivel de empresa o que asisten a conferencias temáticas sobre productividad en Canadá o en el extranjero. Además, los estudiantes de posgrado tienen la oportunidad de relacionarse con miembros e investigadores de Innovación, Ciencia y Desarrollo Económico de Canadá (Innovation, Science and Economic Development Canada) y Estadísticas de Canadá (Statistics Canada) ([sitio web de la Asociación de Productividad de Canadá](#)).



En Canadá, se está desarrollando un proyecto innovador que puede ofrecer una nueva perspectiva sobre las fuerzas de la productividad que actúan a nivel de las empresas. Statistics Canada está probando el uso de microdatos de empresas en sus Centros de Investigación de Datos (Research Data Centers, RDC) ubicados en 30 universidades de todo el país. Los investigadores trabajarán directamente con microdatos sintéticos de empresas antes de enviar sus programas al personal de Statistics Canada para que se ejecuten con microdatos reales. El piloto solo considerará las propuestas de investigación que utilicen el Programa Longitudinal de Análisis del Empleo T2 (T2 Longitudinal Employment Analysis Program, T2-LEAP), una base de datos que contiene información clave sobre la entrada y salida, la demografía, las finanzas y el desempeño de las empresas. El T2-LEAP se ha utilizado para estudiar dinámicas empleo y empresariales, la rotación en la industria, crecimiento de la productividad, las empresas de alto crecimiento, y el financiamiento, supervivencia y desempeño de las empresas. El desarrollo de esta investigación descentralizada financiada por subvenciones es valioso, ya que

puede proporcionar insumos (tales como datos) para el diseño de políticas y la investigación a nivel empresarial, que son elementos clave para las OE que buscan las políticas más adecuadas para el aumento de la productividad.

3.3 Asociaciones *ad hoc* entre empresas y la academia

Las asociaciones entre universidades y empresas son una fuente de investigación cada vez más importante para las agendas de productividad. En una investigación publicada por el *MIT Sloan Management Review*, Perkmann y Salter (2012) proponen cuatro modelos básicos de alianzas de investigación exitosas entre el sector privado y la academia. Los autores describen las características más importantes de cada modelo, proporcionan ejemplos de empresas que los han utilizado y sugieren las situaciones más adecuadas para cada uno de ellos, así como buenas prácticas que pueden aumentar las probabilidades de lograr una asociación exitosa (véase la tabla 1 para información sobre las características y ejemplos de cada modelo).

1. **Laboratorio de ideas:** los gerentes trabajan con académicos en proyectos de corto plazo para explorar nuevas oportunidades y alianzas.
2. **El gran desafío:** los gerentes y los académicos trabajan juntos en proyectos de largo plazo para crear una nueva base de conocimientos que luego se compartirá con el público.
3. **La mesa de trabajo extendida:** los gerentes trabajan rápidamente con académicos en problemas y soluciones específicos.
4. **Exploración profunda:** relaciones fructíferas y duraderas entre empresas y universidades asociadas.



TABLA 1

Cuatro modelos de colaboración entre universidades y empresas

	Laboratorio de ideas	El gran desafío	La mesa de trabajo extendida	Exploración profunda
1 Objetivo de la asociación	<ul style="list-style-type: none"> Atraer nuevos socios Construir relaciones Generar opciones 	<ul style="list-style-type: none"> Definir el ecosistema de innovación Desarrollar la agenda de investigación Cumplir con los desafíos sociales Contratar graduados talentosos 	<ul style="list-style-type: none"> Resolver problemas de corto plazo Obtener asesoramiento y apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> Hacer frente a los desafíos principales Nuevas áreas de especialización Canales de descubrimientos Contratar graduados talentosos
2 Estructura de la asociación	<ul style="list-style-type: none"> Contratos simples Convocatorias abiertas Definición de áreas prioritarias Selección interna 	<ul style="list-style-type: none"> Entidades para fines especiales Consortios de alto apalancamiento Dotaciones universitarias o centros universitarios 	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos de consultoría Contratos de investigación con la universidad Proyectos estudiantiles 	<ul style="list-style-type: none"> Patrocinio de centros universitarios Acuerdos de derechos preferentes sobre propiedad intelectual
3 Ejemplos de asociación	<ul style="list-style-type: none"> Programa Colaborativo de Investigación HP Labs Faculty Awards de IBM 	<ul style="list-style-type: none"> Structural Genomics Consortium (Consortio de Genómica Estructural) Grand Challenge (Gran Desafío) de Shell 	<ul style="list-style-type: none"> Contratos de investigación aplicada de Nokia Colaboraciones usualmente mayores 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación Pfizer-Scripps Universidad Rolls-Royce

Fuente: Perkmann *et al* (2012).

Cabe destacar el hecho de que ningún modelo se ajusta a todas las empresas; cada uno tiene sus méritos propios. Las OE deben tener en cuenta que el mundo académico es amplio y que algunas universidades tienen experiencia trabajando con empresas, mientras que otras no. Las OE pueden ayudar a sus miembros a identificar el conjunto particular de habilidades y ventajas comparativas de cada universidad y poner en contacto a los actores más adecuados según cada caso. Perkmann y Salter sugieren que las universidades de ingeniería de primer nivel están bien preparadas para la “exploración profunda”, ya que habitualmente realizan investigación aplicada para usos comerciales directos; sin embargo, no se puede generalizar esto a todas las instituciones académicas.

4

Organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales pueden convertirse en aliadas clave de las organizaciones de empresarios en cualquier agenda de productividad. Al evaluar posibles asociaciones con ONG hay tres modelos principales por considerar: grupos de expertos con financiamiento privado, grupos de expertos con financiamiento público y OE internacionales.

4.1 Grupo de expertos y centros de investigación con financiamiento privado

Los grupos de expertos (*think tanks*) no gubernamentales también pueden liderar la investigación sobre políticas y promover políticas que aumenten la productividad. Muchos de ellos cuentan con financiamiento privado, pero mantienen su carácter independiente. Pueden ser entidades separadas o formar parte de una institución mayor, como una universidad. Ejemplos de tales organizaciones incluyen el Instituto Brookings (Brookings Institute) y el Instituto Peterson para la Economía Internacional (Peterson Institute for International Economics) en los Estados Unidos; el Instituto Fraser (Fraser Institute) y el Instituto de Investigación sobre Políticas Públicas (Institute for Research on Public Policy) en Canadá; el Centro de Investigación de Política Económica (Centre for Economic Policy Research) y el Instituto de Asuntos Económicos (Institute of Economic Affairs) del Reino Unido; el Centro de Estudios de Política Europea (Centre for European Policy Studies) en Bruselas, Bélgica; el Centro de Estudios Independientes (Centre for Independent Studies) en Australia; y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en México.

Las OE deben tomar en cuenta que una de las principales cualidades de los grupos de expertos y centros de investigación con financiamiento privado es su capacidad de análisis, lo que significa que pueden producir estadísticas e investigaciones de gran calidad para diversos países e industrias. Algunos centros de investigación con financiamiento privado han tomado la delantera en la difusión de las más recientes estadísticas y análisis relacionados con la productividad laboral o la productividad total de los factores. Por ejemplo, The Conference Board (**TCB**) es una asociación empresarial y de investigación independiente que cuenta con sólidos análisis de las tendencias de productividad regionales y nacionales. TCB produce y difunde una base de datos global sobre estadísticas de productividad, que incluye mapas, gráficos y análisis ejecutivos sobre el crecimiento de la productividad para cada región y prácticamente todas las principales economías del mundo (véase la base de datos [The Global Economy](#)). Además, TCB publica los hitos anuales más destacados relacionados con el crecimiento de la productividad en todo el mundo, en su informe ejecutivo sobre productividad (Productivity Brief) (véase el [Productivity Brief de 2019](#)). Las OE pueden acceder a tales estadísticas y análisis ejecutivos con solo crear una cuenta gratuita en línea.

Algunas OE como la Confederación de la Industria Británica (Confederation of British Industry, **CBI**), producen abundante investigación sobre el tema del aumento de la productividad. Las OE de todo el mundo pueden revisar las investigaciones realizadas por dichas instituciones para estar al tanto de las tendencias más recientes en el aumento de la productividad. Por ejemplo, la CBI ha publicado importantes informes sobre las políticas públicas necesarias para aumentar la productividad en el Reino Unido, que abarcan temas como la calidad de la educación y la infraestructura digital (CBI, 2017). La CBI también ha producido importantes investigaciones y recomendaciones relacionadas con las prácticas de gestión para el aumento de la productividad de las empresas (CBI, 2019). Más aún, las OE pueden crear asociaciones orientadas a la productividad con otras entidades colegas, a fin de generar foros de aprendizaje entre pares y familiarizarse con las soluciones públicas y privadas para aumentar el crecimiento de la productividad de más reciente implementación en todo el mundo.

4.2 Grupos de expertos y centros de investigación con financiamiento público

Los Gobiernos también establecen y proporcionan financiamiento básico para grupos de expertos (*think tanks*) sin fines de lucro que operan en estrecha colaboración con los ministerios. Algunos ejemplos incluyen el Instituto Kiel (Kiel Institute) en Alemania, el Instituto Grattan (Grattan Institute) en Australia, la Academia China de Ciencias Sociales (Chinese Academy of Social Sciences), el Instituto Coreano de Desarrollo (Korean Development Institute) en la República de Corea, la Corporación de Productividad de Malasia (Malaysian Productivity Corporation) y el Instituto de Estudios para el Desarrollo (Institute for Development Studies) en Filipinas. Estas organizaciones operan de manera similar a los grupos de expertos con financiamiento privado, pero interactúan más directamente con los Gobiernos y sus agendas, lo que aumenta su influencia. Las OE deben considerar dichos centros de investigación en función de la naturaleza y el alcance de sus acuerdos financieros y otros vínculos con el Gobierno (Banks, 2015).



4.3 Organizaciones empresariales internacionales

En el marco de la **Organización Internacional de Empleadores** (OIE), las OE pueden trabajar de manera conjunta para colocar el aumento **de la productividad** y la importancia de un entorno empresarial propicio en los primeros lugares de la agenda mundial sobre políticas y promover estos temas estratégicos en el G20, la OIT y las demás agencias del sistema de las Naciones Unidas, así como otros foros internacionales y regionales.

Las OE también deben aprovechar las asociaciones ya existentes y abiertas, como el Foro Económico Mundial (FEM). Establecido en 1971, el FEM es una organización internacional independiente sin fines de lucro con sede en Ginebra, Suiza, y celebra una mundialmente famosa reunión anual en la ciudad de Davos. Trabaja con líderes políticos, empresariales y de otros ámbitos de la sociedad en el diseño de agendas globales, regionales e industriales. En el frente de la productividad, el FEM publica cada año un Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index) que integra los aspectos macroeconómicos y empresariales de la competitividad en un solo índice compuesto por más de 110 variables: dos terceras partes provienen de su Encuesta de Opinión de Ejecutivos (Executive Opinion Survey) y una tercera parte proviene de datos disponibles públicamente. El informe mide 12 pilares de la competitividad: instituciones, infraestructura, marcos macroeconómicos, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, mercados de bienes, mercados laborales, mercados financieros, tecnología, tamaño de los mercados nacional e internacional, procesos de producción, e innovación. Las OE deben alentar a sus miembros y afiliados a participar en la encuesta y difundir activamente sus resultados. La encuesta proporciona una herramienta valiosa para medir la percepción de los empresarios sobre la evolución y efectividad de las agendas nacionales de productividad.

En el marco de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), las OE pueden trabajar de manera conjunta para colocar el aumento de la productividad y la importancia de un entorno empresarial propicio en los primeros lugares de la agenda mundial sobre políticas y promover estos temas estratégicos en el G20, la OIT y las demás agencias del sistema de las Naciones Unidas, así como otros foros internacionales y regionales.

5 _..

Organizaciones internacionales

Los actores internacionales ofrecen a las OE múltiples oportunidades de asociación indirecta. La mayor parte de las alianzas que establecen son de nivel nacional. Sin embargo, algunos de los programas y bases de datos que ofrecen pueden ser útiles a nivel empresarial. También pueden apoyar a las OE con experiencia técnica. Esta sección analiza tres categorías distintas de actores internacionales que actualmente implementan iniciativas para el aumento de la productividad: las agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OCDE. De todas las misiones y objetivos que tienen estos actores, esta sección se centra únicamente en algunos ejemplos clave de su participación en la agenda de productividad global y excluye todas aquellas iniciativas que no son directamente relevantes para dicho propósito.

5.1 Agencias de las Naciones Unidas

Además de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su amplia variedad de herramientas disponibles para ayudar a las OE en su búsqueda de mayores tasas de crecimiento de la productividad empresarial y nacional, otras agencias de la ONU abordan cuestiones de productividad, entre ellas la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional (International Trade Center, ITC), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y, desde la perspectiva agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization, FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Un aspecto fundamental en el que los actores públicos y privados pueden trabajar juntos es en cerrar la brecha de desigualdad de género que rezaga la productividad en la mayoría de las economías. La única agencia de la ONU centrada exclusivamente en iniciativas de igualdad de género en el sector privado es ONU Mujeres.

5.2 OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene por lo menos dos iniciativas de productividad de alto impacto de las que pueden beneficiarse las OE, en especial en investigación y comparación de indicadores entre empresas, sectores o países. Las organizaciones empresariales deben trabajar estrechamente con sus miembros para divulgar los principales hallazgos y estadísticas de estos informes. También deben realizar labor de sensibilización sobre la importancia de debatir el uso y la aplicación de medidas de productividad. La OCDE brinda apoyo al **Foro Global sobre Productividad** (Global Forum on Productivity, **GFP**), plataforma en la que los participantes pueden intercambiar información y discutir sobre buenas prácticas. El grupo cuenta con un programa de investigación sobre temas relevantes, como política monetaria; asignación de créditos y productividad; productividad y cadenas de valor globales; empresas



zombis, políticas de salida y productividad; dispersión de la productividad y desigualdad salarial; y productividad en el sector no comercial (para más información, visite el sitio web de GFP). Las OE interesadas en conocer las más recientes tendencias relacionadas con la productividad también pueden utilizar la OCDE como fuente de información y revisar su **Compendio de indicadores de productividad** (*Compendium of Productivity Indicators*). Publicado por última vez en junio de 2019, dicho informe presenta un panorama general de las tendencias recientes y de más largo plazo en los ámbitos de la productividad y el crecimiento en los países de la OCDE y otras naciones clave. Incluye mediciones del trabajo, el capital y la productividad multifactorial (para más información visite su [sitio web](#)).

5.3 El Banco Mundial

El papel del Banco Mundial como banco de desarrollo fue discutido en capítulos anteriores de este módulo. Además de su valor agregado como fuente de financiamiento concesional, hay ciertos departamentos de esta organización internacional que pueden actuar como aliados clave de las OE en el diseño e implementación de una estrategia de productividad. Por ejemplo, el **Departamento Doing Business** proporciona estadísticas útiles y actualizadas sobre el estado de las regulaciones comerciales y su aplicación en 189 países. Las organizaciones pueden comparar las regulaciones empresariales de sus países o ciudades con el análisis proporcionado por Doing Business (para más información, visite su [sitio web](#)). Además, la **Plataforma de Políticas de Innovación** (Innovation Policy Platform, **IPP**) es un útil producto desarrollado de manera conjunta por el Banco Mundial y la OCDE para apoyar en el análisis de políticas en los campos de la ciencia, la tecnología y la innovación. La IPP también ofrece una plataforma estadística que reúne una gran variedad de indicadores relacionados con la innovación en varios países (para más información, visite su [sitio web](#)).

ALGUNAS CONCLUSIONES PARA LAS ORGANIZACIONES DE EMPRESARIOS

Las OE no están solas en su cruzada por impulsar la productividad a nivel empresarial y nacional. Pueden establecer alianzas estratégicas con los actores relevantes presentados en este capítulo para fortalecer su capacidad de apoyar a sus miembros en la búsqueda del crecimiento de la productividad. En consecuencia, las OE deben identificar los recursos a su disposición para mejorar la precisión y el impacto de sus iniciativas. Existen múltiples asociaciones clave que las OE pueden establecer con actores interesados en la productividad: organismos gubernamentales, bancos de desarrollo (nacionales, regionales e internacionales), la academia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales. Las asociaciones deben analizarse caso por caso, ya que los diferentes contextos y recursos disponibles pueden llevar a priorizar diversas políticas e iniciativas.

Referencias

APC (1999). Australian Productivity Commission. Microeconomic Reform and Australian Productivity: Exploring the Links. <https://www.pc.gov.au/research/completed/microeconomic-reform/meraap2.pdf>

APC (2003). Australian Productivity Commission. From Industry Assistance to Productivity: 30 Years of 'the Commission'. https://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/195561/thirtyyearhistory.pdf

APC, (2004). Australian Productivity Commission. Commission. ICT Use and Productivity: A Synthesis from Studies of Australian Firms. <https://www.pc.gov.au/research/completed/ict-use/ictuse.pdf>

APC (2005). Australia Productivity Commission. Review of the national competition policy arrangements. <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/national-competition-policy/report/ncp.pdf>

APC (2009). Australian Productivity Commission, Submission to the house of representatives: inquiry into raising the level of productivity growth in Australia. <https://www.pc.gov.au/research/supporting/productivity-growth/productivity-growth.pdf>

Banks, G. (2015). Gary Banks, Organization for Economic Co-operation and Development. "Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons" <https://www.oecd.org/economy/Institutions-to-promote-pro-productivity-policies-OECD-productivity-working-papers.pdf>

CBI (2017). Confederation of British Industry. Unlocking regional growth, understanding the drivers of productivity across the UK's regions and nations. <https://cbicdnend.azureedge.net/media/1170/cbi-unlocking-regional-growth.pdf?v=20190529.1>

CBI (2019). Confederation of British Industry. Great job: solving the productivity puzzle through the power of people. CBI. <https://www.cbi.org.uk/articles/great-job-solving-the-productivity-puzzle-through-the-power-of-people/>

ILO (2019a). International Labour Organization. Report on ACT/EMP's Survey for EBMOs on Productivity.

Mazzucato (2011). Mariana Mazzucato. The Entrepreneurial State, Demos, London, UK. http://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf

Musacchio et al (2017). Musacchio, A., Lazzarini, S., Makhoul, P., Simmons, E. The Role and Impact of Development Banks, A Review of their Founding, Focus, and Influence. <http://people.brandeis.edu/~aldom/papers/The%20Role%20and%20Impact%20of%20Development%20Banks%20-%202017.pdf>

NZPC (2010). New Zealand Productivity Commission. New Zealand Productivity Commission Act 2010 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2010/0136/latest/DLM3104306.html>

New Zealand Productivity Hub (2013). New Zealand Productivity Hub. Purpose and Governance. <https://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/hub-purpose-and-governance-mar13.pdf>

Official Norwegian Reports (2015). Official Norwegian Reports. Productivity – Underpinning Growth and Welfare. https://produktivitetskommissjonen.no/files/2015/04/summary_firstreport_productivityCommission.pdf

Statistics Canada (2013). Government of Canada, BDC's Economic Research and Analysis Team. "Measuring BDC's Impact on Its Clients" http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bdc/CC143-14-2013-eng.pdf

Perkmann et al (2012). Markus Perkmann and Ammon Salter. MIT Sloan Management Review. How to create productive partnerships with universities.

<https://sloanreview.mit.edu/article/how-to-create-productive-partnerships-with-universities/>

UK Gov. (2018). UK Government. Local Industrial Strategies Policy Prospectus. <https://www.gov.uk/government/publications/local-industrial-strategies-policy-prospectus>

WB, (2012a). World Bank Group Webpage. Getting to Know the World Bank. https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/07/26/getting_to_know_theworldbank

WB, 2019a. World Bank Group Webpage. Official List of Member Countries, updated February 2019. <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>

Cómo poner en marcha un proceso que lleve a su organización a definir sus propios puntos de vista y propuestas para el aumento de la productividad

En este módulo, se presenta una hoja de ruta de 10 pasos para preparar a su OE, no solo para desarrollar una propuesta sólida y coherente para el aumento de la productividad, sino también para incrementar las posibilidades de que los responsables de la formulación de políticas la tomen en cuenta.

Para abordar el problema de la productividad de un país o un sector económico o empresarial, se necesita que su organización tenga acceso a datos confiables, desarrolle conocimientos técnicos sobre el tema, tenga una idea de la situación actual en su país o sector, y experiencia para influir en los responsables de la formulación de políticas.



PASO 1

Evalúe su capacidad institucional

Evaluar la fortaleza general y la capacidad organizacional de su OE es el primer paso necesario para determinar sus competencias básicas, fortalezas y debilidades para realizar un trabajo de evaluación o promoción, como el impulso de una “agenda de productividad”.

Realizar un ejercicio de evaluación puede ayudar a evitar frustraciones y desperdicio de recursos al permitirle descubrir en cuál de las siguientes situaciones se encuentra su organización y qué se puede hacer para mejorar y estar preparado:

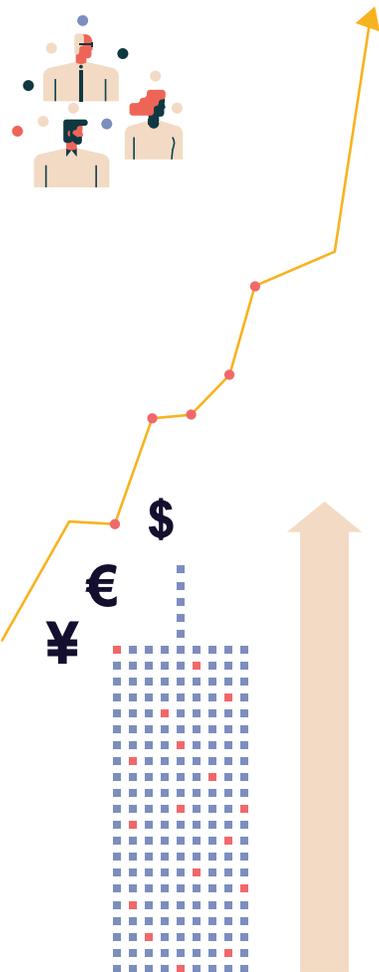
1 Su OE no cuenta con las habilidades/capacidades básicas necesarias para embarcarse en un proceso de aumento de la productividad e influir en las políticas públicas. Por lo tanto, se necesita un plan de acción que desarrolle esas habilidades y priorice el tema dentro de la organización, entre sus miembros y en el entorno empresarial en el que opera. Antes de embarcarse en esta empresa, se debe desarrollar capacidades básicas en la organización.

2 Su OE cuenta con algunas capacidades mínimas para iniciar un proceso de trabajo sobre productividad, pero su capacidad para influir en las políticas públicas es limitada. Por lo tanto, es necesario desarrollar un plan de acción que fortalezca las capacidades de la organización y le permita seguir una agenda de productividad.

3 Su OE cuenta con un alto grado de capacidades instaladas y un cierto nivel de conocimientos, habilidades e interés en temas relacionados con la productividad, pero necesita apoyo y herramientas de trabajo para poder cumplir con sus objetivos. Identificar aliados clave y asignar recursos en los lugares correctos permitirá que su OE sea eficaz con su “agenda de productividad”.

4 Su OE tiene las capacidades organizacionales necesarias para implementar su propia agenda de productividad y promoción de políticas públicas, y cuenta con profesionales con un conocimiento adecuado del tema y dispuestos a colaborar y/o contribuir al logro de dichos objetivos.

Para evaluar las capacidades de su OE, puede utilizar las herramientas de autoevaluación de ACT/EMP, disponibles en la Guía práctica para crear un entorno propicio para las empresas sostenibles (EPES) (EASE Business Tool Kit) o en la guía práctica de productividad y desarrollo (Productivity and Development Tool Kit). Estas herramientas de evaluación proporcionan algunas ideas sobre el nivel de preparación de las capacidades de su organización para promover una agenda de productividad, y ofrecen algunas sugerencias sobre cómo mejorar las capacidades institucionales de su OE.



PASO 2

Adopte la productividad como una prioridad



Para tener éxito en la promoción de una “agenda de productividad”, la OE debe en primer lugar adoptar la productividad como una prioridad. Se debe sensibilizar a la junta directiva sobre la importancia del crecimiento de la productividad, no solo para aumentar la rentabilidad de las empresas miembros, sino también como un impulsor fundamental del crecimiento sostenible de un país y un factor clave para aumentar el nivel de vida a largo plazo.

El crecimiento de la productividad conduce a un mayor rendimiento financiero. Esto, a su vez, permite a las empresas retener y contratar a más trabajadores; mejorar las condiciones de trabajo; e invertir en maquinaria y equipo y en investigación y desarrollo de innovación, o en el desarrollo o actualización de las habilidades del personal para expandir la producción de bienes y servicios e impulsar el crecimiento y desarrollo empresarial. El crecimiento de la productividad también permite a las empresas volverse competitivas y tener acceso a financiamiento y al comercio internacional.

Sin embargo, la elaboración de una propuesta para aumentar la productividad a nivel nacional ciertamente requerirá tiempo del personal y es probable que cueste dinero. En especial si desea contratar consultores. Por lo tanto, su junta directiva debe adoptar la productividad como una prioridad.

Puede preparar su justificación para contar con una “agenda de productividad” utilizando los argumentos provistos en esta guía; por ejemplo:

- Evidencia de un estudio de 47 países en desarrollo muestra que del 3,7 al 5,4 por ciento de las empresas ya establecidas salen del mercado cada año; estas son estimaciones conservadoras que son tomadas como indicadores de referencia. Este mismo estudio halló que 4 de cada 5 empresas que salen del mercado son pymes. Además, la productividad tiene una fuerte correlación con la salida de la empresa: las empresas menos productivas son más propensas a salir del mercado (Aga & Francis, 2015).
- La rotación laboral total de las empresas (tasas de entrada más tasas de salida) se encuentra entre un 3 y un 8 por ciento en la mayoría de los países industriales y supera el 10 por ciento en algunas economías en transición. Sin embargo, si se incluyen microempresas (de 1 a 19 trabajadores), la rotación laboral total aumenta a entre una quinta y una cuarta parte del total de empresas (Haltiwanger *et al.*, 2004).
- Las empresas con aumentos de productividad derivados de mejores prácticas de gestión han experimentado un crecimiento exponencial.
- Una economía que utiliza sus recursos de manera eficiente y aumenta su productividad puede estimular el crecimiento económico sin necesidad de incrementar los impuestos o el gasto público.

- Cuando el entorno empresarial crea condiciones para el crecimiento de la productividad, la economía se vuelve más resistente a los choques externos.
- El aumento de la productividad puede incrementar el desempeño de una empresa sin que esta tenga que realizar grandes inversiones, lo que se logra, por ejemplo, a través de aumentos de la eficiencia por mejores prácticas de gestión.
- Los aumentos de productividad laboral se reflejan en un mayor ingreso per cápita en los países de la OCDE.
- Un “Pacto nacional para la productividad” puede aumentar la cohesión en la sociedad.

Considerar la productividad como algo prioritario aumenta las posibilidades de promover con éxito una “agenda de productividad”, ya que permite a la organización asignar recursos para ese fin. Una resolución/decisión oficial tomada por la junta directiva, que reconozca la importancia de este tema, otorga al personal de la OE un mandato para comenzar a trabajar en políticas y propuestas técnicas que mejoren la productividad y asigna responsabilidades entre dicho personal para llevar a cabo esta labor.

PASO 3

Identifique lo que necesita cambiar para aumentar la productividad

Una vez que la dirección de la OE ha acordado que la productividad es un tema estratégico en el que la organización debe trabajar, es importante saber qué se necesita cambiar para aumentar la productividad. Esto puede requerir una doble estrategia:

I. Conozca lo que se dice sobre la productividad en su país

Esto implica conocer, a partir de la investigación disponible/confiable, cuáles son los cuellos de botella más importantes de la economía. La regla de oro para las OE es “No es necesario reinventar la rueda”: la investigación basada en evidencia ya existente se puede utilizar para formular argumentos de manera efectiva. Hay muchos informes a los que las OE pueden acceder. Esto les brindará una mejor comprensión de lo que puede estar impidiendo el crecimiento de la productividad.

Además, la OE también pueden plantearse organizar presentaciones de expertos líderes en el tema. Explorar la colaboración y las asociaciones con las principales instituciones académicas y centros de investigación, como los descritos en el capítulo anterior, puede resultar fundamental para este propósito.



Por ejemplo, el informe anual Global Entrepreneurship Monitor (GEM) del Banco Mundial constituye una fuente clave de datos comparables de una gran variedad de países sobre las actitudes hacia el espíritu empresarial. También se encuentran disponibles informes nacionales para varios países. Los datos del GEM también informan sobre las tasas de actividad empresarial de hombres y mujeres y hacen una comparación de las brechas de género entre países.

II. ¿Cuáles son las barreras a la productividad identificadas por las empresas miembro?



Las OE deben hacer un sondeo entre sus miembros para identificar las prioridades de promoción de la organización para el aumento de la productividad. Las OE deben poder identificar las principales limitaciones para el crecimiento de la productividad que enfrentan sus miembros mediante la realización de encuestas y la organización de mesas redondas. Puede ser tentador omitir esta etapa algo tediosa de la investigación y preparación de argumentos, puesto que una OE puede sentir que ya “sabe” lo que hay que hacer y estar ansiosa por comenzar a promover esa solución en particular.

Un peligro del enfoque de “ya conocemos los problemas” es que empuja prematuramente a la OE a la siguiente etapa del proceso de promoción: el contacto directo con los tomadores de decisiones, los medios de comunicación y el público en general. Intentar esta labor de persuasión externa sin prestar atención suficiente a la investigación preliminar puede resultar contraproducente si los representantes de la OE se encuentran mal preparados para discutir los detalles de sus recomendaciones de política o no las respaldan con evidencia creíble. Es importante considerar con detenimiento el tema, definir el problema con claridad y luego analizarlo activamente.

Puede que el problema inicial no sea el problema principal. Puede ocurrir que el requerimiento de política no sea el problema en sí, sino más bien la forma en que se ha formulado la legislación para abordar dicho tema. Los problemas identificados por la OE tienen que ser concretos.

PASO 4

Establezca prioridades

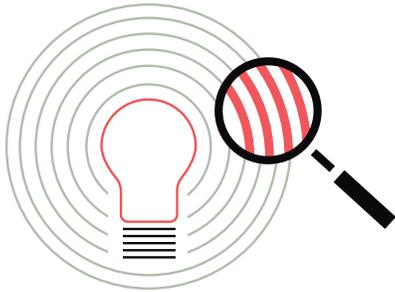
Existe la posibilidad de que, a partir del análisis realizado por la OE, surjan muchos problemas relacionados con la productividad. Por lo tanto, es necesario establecer prioridades. El enfoque debe consistir en centrarse en un conjunto limitado de dificultades reales que afecten la productividad (es decir, *no en todas las dificultades*) y que puedan abordarse de manera realista en un periodo determinado.

El enfoque del “marco de limitaciones vinculantes”²² se basa en identificar los cuellos de botella más importantes en la economía en un momento determinado y centrar los esfuerzos en atenuar esas pocas limitaciones de acuerdo con las capacidades de la OE y dentro de su ámbito de influencia.

Este marco²³ se basa en la idea de que el conjunto de principios básicos, tales como el respeto de los derechos de propiedad, los marcos macroeconómicos sólidos, la protección del inversionista, y demás, combinados con las estrategias de crecimiento específicas de cada país, tienen más probabilidades de ser exitosos en crear un entorno propicio para el aumento de la productividad y el crecimiento inclusivo.

²² Este marco ha sido adaptado del trabajo de Dani Rodrik, Ricardo Hausmann y Andrés Velasco, de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard: <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/GrowthStrategies.pdf>

²³ Esbozado en la publicación *Role of the EBMO in growth and sustainable enterprise promotion (El papel de las OE en el crecimiento y la promoción de empresas sostenibles)*. ILO/ACTEMP, 2010.



El enfoque de “hacerlo todo” es demasiado ambicioso. Además, no indica a los responsables de la formulación de políticas “por dónde empezar”, lo que a menudo conduce a un esfuerzo político demasiado extendido entre demasiadas áreas y que da lugar a cambios poco elaborados e insostenibles que no tienen un impacto positivo en el aumento de la productividad.

La OE debe enfocarse en las políticas y regulaciones más urgentes, y centrarse solo en las propuestas que espera que tengan el mayor impacto en el aumento de la productividad. La OE debe centrarse en evaluar la naturaleza y magnitud del problema que se espera resolver. Esto implica identificar lo siguiente:

- ¿Qué sector(es) será(n) el(los) más afectado(s)?
- ¿Tendrá mayor impacto en las empresas más pequeñas o en las más grandes?
- ¿Cuál es la naturaleza del impacto en cada sector?
- ¿Tendrá un mayor impacto en empresas propiedad de mujeres?
- ¿Qué tan grandes serán sus efectos?
- ¿Cuánto durarán estos efectos?

PASO 5

Identifique fuentes de datos confiables

Crear una “agenda de productividad” requiere no solo de experiencia técnica y capacidades, sino también de información y datos confiables sobre los cuales desarrollar las propuestas de políticas de la OE. A continuación, algunas ideas sobre dónde encontrar esta información/datos:

EL GOBIERNO

La formulación de políticas requiere información sobre acciones gubernamentales previas. Si ya existe legislación o regulaciones, es probable que el Gobierno mismo pueda ser una buena fuente de información básica. Las áreas de las que se puede extraer información incluyen las siguientes:

- Datos de las oficinas centrales de estadística
- Informes de organismos de estadística
- Transcripciones de los debates parlamentarios
- Discursos del ministro de Finanzas/Economía/Hacienda sobre el presupuesto
- Investigaciones científicas comisionadas
- Testimonios públicos
- Consejos de consultores expertos y cabilderos

Las actuales estrategias nacionales de crecimiento (por ejemplo, un plan de desarrollo nacional ya existente) proporcionarán un rango de información más amplio y, más importante aún, indicarán la dirección política que está tomando el Gobierno. Pueden brindar información útil sobre los factores externos que explican los patrones de crecimiento y reducción de la pobreza del país, la dinámica general de la productividad en el país, los principales desafíos y oportunidades, y las posibilidades de transformación y diversificación económica.

Las estrategias de crecimiento anteriores (planes nacionales previos, anuncios importantes de políticas gubernamentales) también deben analizarse para ver dónde encajan los temas de la OE: qué se prometió, qué se logró y/o qué no se logró.

El actual plan de desarrollo nacional (o una declaración equivalente de las prioridades de política del Gobierno) debería ser un punto de partida y dar a la OE una visión general sobre la dirección que el Gobierno quiere tomar con respecto a la economía nacional.

OTRAS PARTES INTERESADAS

Las primeras y más probables fuentes de información para la OE son otras empresas, asociaciones comerciales, grupos de expertos con financiamiento privado, asociaciones empresariales y de investigación independientes (como The Conference Board) e instituciones de investigación que trabajan sobre temas del sector privado. Sin embargo, existen muchas otras fuentes de datos e investigaciones, y no necesariamente tienen que ser de aliados potenciales. Las ONG, los sindicatos, los grupos de consumidores y los medios de comunicación pueden estar interesados en problemas de las OE, incluso si tienen ideas diferentes. ¿Es posible obtener información de ellos? Esto también podría proporcionar información sobre posibles argumentos en contra de la posición de la OE. En particular, trate de obtener información del grupo de interés que promovió la política/regulación original.

Esto será útil para analizar si los argumentos que utilizaron para impulsar la propuesta siguen siendo válidos y si realmente produjeron resultados.

AGENCIAS DE DESARROLLO Y DONANTES

Utilizar indicadores internacionales que a menudo sirven para medir de manera comparativa el desempeño también será útil en el **análisis de diagnóstico sobre la productividad**. Estos indicadores, aunque incompletos y no exentos de fallas, son mecanismos importantes para iniciar una “conversación sobre políticas” y, al mismo tiempo, aportan evidencia para las labores de diagnóstico. También hay una amplia variedad de datos sobre temas de políticas que podrían encontrarse fuera del alcance de las OE (consulte el módulo D de esta guía sobre asociaciones estratégicas).

PASO 6

Desarrolle una agenda de investigación para el aumento de la productividad

Para sustentar de manera eficaz las modificaciones de políticas o regulaciones para el aumento de la productividad, sus argumentos deben basarse en hechos y estar respaldados por evidencia actualizada y relevante. Esto requiere una comprensión integral y exhaustiva de las limitaciones que existen para las empresas, entre ellas las que pueden ser específicas para empresas administradas y de propiedad de mujeres.

Pero incluso si una OE ha identificado una limitación clara a la productividad y cuenta con información incuestionable para promover una agenda de cambio de políticas o regulaciones, aun requiere de una perspectiva más amplia.



- ¿Qué otros temas impactan sobre dicha limitación?
- ¿Tienen la limitación una duración determinada?
- ¿Es políticamente factible esperar un camino?
- ¿Quién más está interesado en mitigar esta limitación?
- ¿Quién está interesado en mantener la situación actual?

Contar con habilidades de investigación eficaces y permanentes brindará a la OE las respuestas a muchas de estas preguntas. Una de las funciones permanentes de una OE se asemeja en muchos aspectos a la de una torre de vigilancia: monitorear de manera continua el entorno de políticas para identificar potenciales dificultades para sus empresas miembro. Los pedidos de modificaciones a la regulación requieren de argumentos bien documentados que permitan explicar los costos regulatorios para la empresa y los costos de cumplimiento.

Todo esto es vital para los argumentos de la OE. Pero igualmente importante para su enfoque estratégico es saber cuánto dinero obtiene el Gobierno como resultado de la regulación y cuánto podría perder debido a las modificaciones que propone la OE.

¿Quién más podría perder o ganar con la propuesta? Recabar “inteligencia” política o análisis e investigación sobre políticas permitirá a la OE mantenerse al tanto de los problemas o prever oportunidades para lograr cambios de políticas positivos que puedan aumentar la productividad. El análisis continuo también permite a la OE definir y hacer seguimiento de los avances hacia sus objetivos de política para el aumento de la productividad.

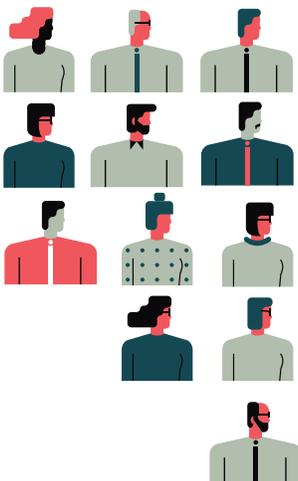
PASO 7

Trabaje con otras organizaciones

Como se indica en el módulo D (actores clave), colaborar con otras organizaciones significa que se pueden compartir la investigación y el trabajo preparatorio. Diferentes organizaciones pueden centrarse en áreas distintas pero mutuamente acordadas.

Las OE no están solas y tienen múltiples posibilidades para implementar cambios con el apoyo de otras partes interesadas clave. Algunas asociaciones pueden aplicarse a diferentes contextos, ámbitos y escalas, mientras que otras no. Es importante que las OE identifiquen los recursos que tienen a su disposición a fin de aumentar la precisión y el impacto de sus iniciativas. Algunos puntos importantes que deben considerarse son los siguientes:

- Identifique áreas en las que una OE pueda agregar valor. Haga su investigación en función de su mandato y su valor agregado específico: su punto de vista y lo que quiere saber.
- Evite repetir lo que otros están haciendo.
- Nunca pierda de vista las prioridades de los empresarios. ¿Qué es lo que quiere demostrar?



- Conozca las limitaciones de la investigación. Por ejemplo, tratar de determinar los “costos totales para las empresas” es una tarea prácticamente imposible. No agobie a sus miembros solicitándoles información detallada que puede ser casi imposible de recopilar.
- Busque otras fuentes de información. Vea si la OE puede utilizar datos producidos por otros para sus propios fines.
- Al determinar si debe realizar un esfuerzo colectivo de investigación, considere cuán valiosa puede ser esa asociación para los empresarios; por ejemplo, si la investigación pone de manifiesto temas con los que los empresarios podrían no estar de acuerdo o con los que no desean verse relacionados, aun cuando dicha investigación tenga otros elementos útiles.
- ¿Existen oportunidades actuales, o que puedan surgir en un futuro cercano, que puedan facilitar el momento de la propuesta?
- ¿Se puede vincular la propuesta de la OE con otras propuestas similares en curso para aumentar la productividad?

PASO 8



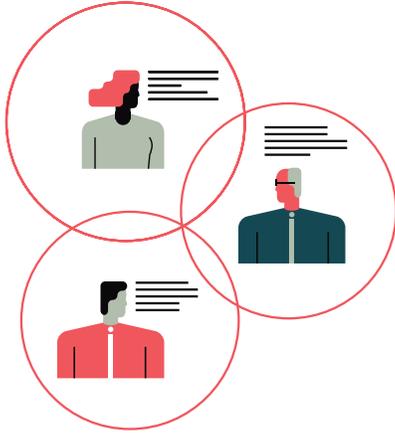
Evalúe las probabilidades de que el Gobierno y otros actores clave sean receptivos a las propuestas de la OE para aumentar la productividad

Al preparar sus propuestas de políticas para aumentar la productividad, la OE necesita hacer una evaluación amplia de cómo podrían ser recibidas sus propuestas por otros actores clave, en especial dentro del Gobierno. Los siguientes puntos pueden brindar a la OE un indicador de cuán positiva o negativa podría ser la recepción de su propuesta:

- ¿Se puede calcular con precisión el costo de la propuesta de la organización?
- ¿Puede incluir las lecciones aprendidas de los intentos de reforma anteriores?
- ¿Puede hacer referencia a modelos viables de otras jurisdicciones?
- ¿Quiénes son los posibles perdedores? ¿Se abordan sus preocupaciones reales en el diseño de la propuesta?
- ¿Qué tan poderosos son los grupos que sufrirán un impacto financiero, o de otro tipo, debido a un cambio en la situación actual?
- ¿Pueden considerarse como interesados sus intentos de bloqueo de la reforma?
- ¿Hacer referencia a indicadores en la propuesta del empleador puede ayudar a dar mayor solidez a su argumento?
- ¿Existen oportunidades actuales, o que puedan surgir en un futuro cercano, que puedan facilitar el momento de la propuesta?
- ¿Hay otros partidarios del cambio o de la propuesta que se pueda aprovechar para dar más solidez al argumento?
- ¿Se puede vincular la propuesta de los empresarios con cambios más amplios en la economía política, que podrían favorecer sus posibilidades de aceptación?
- ¿Se puede vincular la propuesta directamente a la creación de empleo?
- ¿Ha habido conversaciones preliminares con donantes o agencias de desarrollo que puedan ayudar a la OE en su empeño?

PASO 9

Identifique quién es quién en el Gobierno para impulsar una agenda de productividad



Es importante que las OE sepan cuál es la posición del Gobierno frente a sus temas. Qué ministerios y organismos tienen influencia en el proceso y en los cambios que deben producirse para que la propuesta de la OE logre avanzar, y en cuáles pueden influir de manera positiva.

Las OE deben abogar en nombre de la comunidad empresarial por cambios regulatorios y de políticas que garanticen las condiciones necesarias para un aumento de la productividad. Por lo tanto, influir de manera efectiva en todos los niveles del Gobierno es muy importante para la misión de las OE.

Influir en diferentes niveles de gobierno

El Gobierno puede operar en muchos niveles distintos: nacional, provincial o local. Los Gobiernos centrales o nacionales establecen el marco nacional (por ejemplo, la Constitución) y la orientación (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo) del país, pero los otros niveles de Gobierno se encargan de actividades que también afectan el desarrollo empresarial. Estos pueden ser Gobiernos, autoridades o consejos de nivel provincial, estatal, regional, local, municipal o comunal.

Los funcionarios públicos locales suelen ser los que se encargan de implementar las decisiones que se toman a nivel regional o nacional. Así, en la práctica, pueden llevar al éxito o fracaso de los esfuerzos de una OE. Por ello, a menudo es muy importante fortalecer el diálogo entre los funcionarios centrales y los funcionarios locales.

El nivel de gobierno influirá en gran medida en el enfoque de promoción de la OE. En el caso de un Gobierno local fuerte, se sugiere centrarse en el desarrollo de la capacidad de promoción de las ramas regionales de la OE. En el proceso de identificar cuáles son las instituciones gubernamentales que la OE puede aprovechar para promover un cambio de políticas para el aumento de la productividad, puede ser útil hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Quién tiene a su cargo las funciones administrativas más prácticas para las empresas (por ejemplo, otorgamiento de licencias)?
- ¿En qué nivel se encuentran los representantes electos a los que las OE pueden presionar?
- ¿En qué nivel se proporciona información sobre políticas de desarrollo empresarial?
- ¿Quién tiene la función reguladora directa?
- ¿Qué tan descentralizada es la toma de decisiones?
- ¿En qué medida los estamentos locales del Gobierno tienen la responsabilidad de implementar las decisiones que se toman a nivel nacional?
- ¿Cuán eficazmente trabajan juntos los diferentes estamentos del Gobierno?

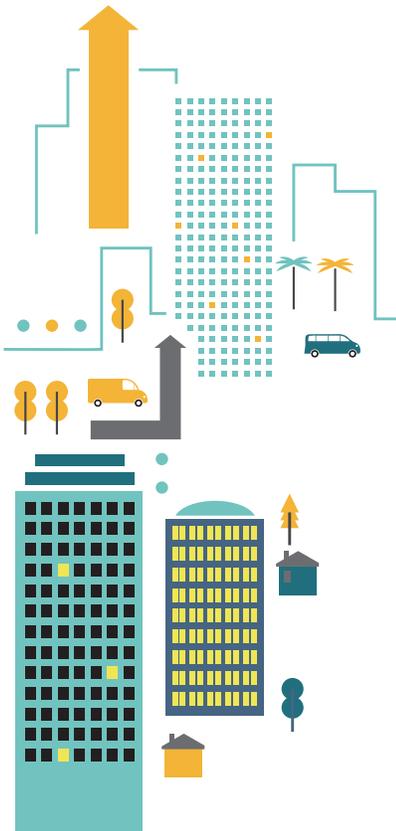
En qué órganos de gobierno influir

Al analizar el enfoque para resolver las limitaciones a la productividad de las empresas a nivel macro (no a nivel de empresa), las OE deben tener en cuenta que la fuente de dicha limitación (ley, regulación o función administrativa) puede ser de competencia de varios organismos gubernamentales, tal vez en diferentes niveles de gobierno.

Por lo tanto, la OE debe primero identificar qué ministerio es el responsable del área que requiere cambios. Esto suele ser sencillo. El Ministerio de Educación y Capacitación es responsable de las políticas e iniciativas relacionadas con habilidades; el Ministerio de Trabajo es responsable de las instituciones y leyes laborales, por mencionar algunos ejemplos.

Todos los ministerios gubernamentales son importantes para la OE, ya que, de vez en cuando, pueden surgir problemas que se caen dentro de las competencias de ministerios que normalmente no son el primer punto de referencia de una OE en el Gobierno. Sin embargo, la propuesta de una OE puede caer dentro de las competencias de, o afectar a, varios ministerios, por lo que debe establecer contacto con todos, con diferentes grados de intensidad.

La OE debe tener una visión integral del Gobierno y desarrollar una amplia red de contactos con funcionarios de todos los ministerios. Las políticas son cada vez más transversales a diferentes áreas y los funcionarios de departamentos distintos pueden tener también opiniones distintas. La OE puede ejercer influencia sobre ambos. La OE necesita mantener y fomentar relaciones cercanas y estrechas con funcionarios de todos los niveles en los ministerios gubernamentales clave con los que interactúa, tales como Producción, Finanzas, Planificación, Comercio, Educación y Medio Ambiente.



Identificar aliados en el Gobierno

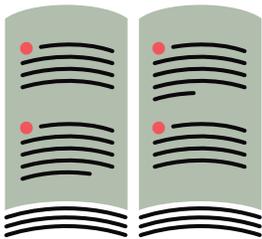
Los sectores públicos rara vez son homogéneos en su predisposición o capacidad para entablar un diálogo. A menudo, habrá grandes diferencias entre distintos niveles de autoridades, organismos, departamentos y regiones.

Es probable también que surjan tensiones (conflictos por competencias) entre departamentos gubernamentales. La OE puede sacar provecho de estas dinámicas, pero tomando en cuenta que debe mantener sus relaciones con todos los ministerios a lo largo del tiempo.

El hecho de que un Gobierno tenga múltiples intereses y diferentes ministerios, con puntos de vista distintos y en ocasiones contrapuestos, también crea dificultades a las relaciones de la OE. La causa más común de fallas en la gobernanza es la falta de coordinación entre diversas jurisdicciones legales y burocráticas, que conduce a exigencias excesivas y superpuestas sobre las empresas. Las regulaciones obsoletas y las técnicas regulatorias ineficientes se mantienen porque no hay un proceso de rendición de cuentas sobre su desempeño ni un proceso de revisión y actualización establecido.

Los funcionarios más importantes son aquellos que toman las decisiones clave en los ministerios principales. Es necesario mantener y cultivar de manera permanente los contactos con estas personas. Sin embargo, la OE también debe identificar a los funcionarios de nivel inferior que se encargan realmente de redactar las recomendaciones de políticas. La meta es lograr que ambos tipos de funcionarios consideren a la OE como un recurso importante para su trabajo y reconozcan su impacto potencial en el ámbito productivo de la economía.

Promover el valor de la OE en el Gobierno



El objetivo principal de la labor de promoción de la OE debe ser participar en el proceso de formulación de políticas, de manera que pueda contribuir a la definición de políticas, leyes y regulaciones que afectan la productividad. Esto implica mantener buenas relaciones de trabajo con los principales responsables de la formulación de políticas (que pueden variar dependiendo del tema) y su personal. El personal de la OE debe establecer buenas relaciones con los funcionarios públicos y debe ser capaz de influir en su percepción de los temas mediante argumentos técnicos e información basada en hechos.

Los puntos de vista empresariales pueden cumplir un papel fundamental en ayudar a los Gobiernos a mejorar el clima de inversiones y el diseño de reformas de políticas que puedan afectar la productividad. Como actores clave de la economía, las empresas, por medio de la OE, pueden proporcionar “información en bruto” que es vital para la formulación de políticas.

Cuando la OE y el Gobierno mantienen buenas relaciones, esto envía una señal positiva a los inversionistas: que el Gobierno está al tanto de las limitaciones a la productividad y los desafíos que enfrenta el sector privado. En consecuencia, se puede suponer que es más probable que el Gobierno formule opciones de políticas sensatas y viables. Cuando los Gobiernos y las empresas desconfían unos de otros y son poco comunicativos, los inversionistas carecen de confianza y toman decisiones basadas en esa falta de confianza.

La mejor manera en que una OE puede desarrollar sólidos mecanismos de consulta con el Gobierno es convencerlo de que sus contribuciones agregan valor al proceso de desarrollo de políticas. Por lo tanto, es importante que la OE tenga la capacidad de aportar investigaciones, análisis, datos de encuestas, conceptos probados, ideas y propuestas que el Gobierno pueda considerar útiles para su función de formulación de políticas.

PASO 10

Haga seguimiento a los avances de la agenda de productividad de los empresarios

Las OE requieren medir el impacto de su trabajo sobre políticas. Necesitan saber cuán efectivas han sido en el cumplimiento de sus objetivos para aumentar la productividad. En algunos casos, esto puede ser algo simple y de fácil medición. Sin embargo, este

no siempre es el caso, ya que las relaciones entre causas y efectos pueden ser técnicamente difíciles de medir. Un objetivo de política puede tener varias metas y variaciones a lo largo del tiempo. La relación entre las acciones y el impacto medible puede ser imposible de medir, en especial en aquellos casos en los que otras políticas también influyen.

Todo un conjunto de actividades interrelacionadas de amplio alcance puede tener repercusiones sobre una política o regulación determinada que afecte la productividad. A medida que la OE amplía su alcance para abordar el tema, se hace más difícil medir su impacto porque es menos sencillo aislar la causa y el efecto. Ya no se trata de una relación lineal simple, sino de un conjunto complejo de relaciones.

En este sentido, es más importante para las OE contar con sistemas de aprendizaje, para adaptarse a contextos complejos, que buscar pruebas de impacto concluyentes que podrían ser imposibles de demostrar de manera categórica.

Enfoques para el seguimiento y la evaluación

El monitoreo y la evaluación son actividades clave para mantener en curso las iniciativas de promoción de la OE y para evaluar los cambios logrados a partir de los objetivos establecidos. Para lograr un monitoreo y una evaluación efectivos, se requiere de una planificación cuidadosa.

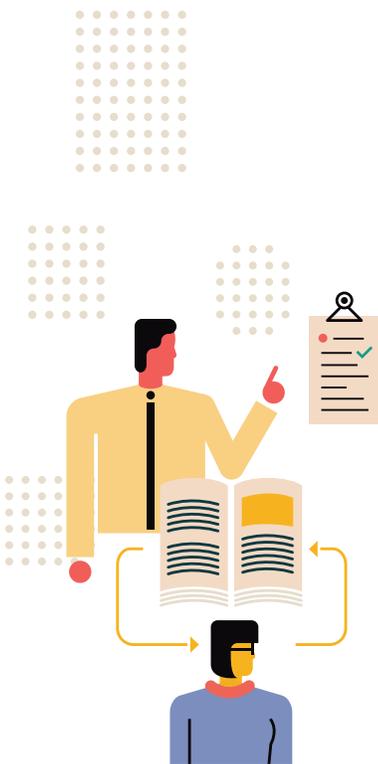
Las actividades de promoción a menudo deben ser ajustadas, revisadas y reorientadas. Sin embargo, tales cambios solo deben hacerse sobre la base de buenos datos de monitoreo. Por ejemplo: ¿qué nueva información ha salido a la luz que justifique un cambio de enfoque? ¿Han cambiado las condiciones políticas? ¿El público objetivo ha cambiado sus opiniones?

El monitoreo debe centrarse en el seguimiento de productos, actividades e insumos; hace seguimiento principalmente al uso de insumos (actividades) y productos, pero en cierta medida también a los resultados (intermedios). La evaluación se realiza en momentos específicos y permite examinar el avance de una política durante un periodo de tiempo más prolongado; hace seguimiento a los cambios y se centra más en el resultado y el nivel de impacto.

La medición del producto muestra la realización de actividades. La medición de los resultados muestra en qué medida se logran los objetivos directos y los resultados anticipados. La evaluación del impacto muestra en qué medida se cumple el objetivo o meta general.

En lo que respecta a la promoción, los productos suelen ser cambios en los conocimientos, la toma de conciencia y/o las opiniones del público objetivo. La evaluación de la promoción se centra en el impacto y los efectos. Esta evaluación analiza hasta qué punto se han alcanzado los objetivos de políticas de la OE. Las características únicas que presenta la labor de promoción hacen necesario pensar en nuevas formas de realizar estas evaluaciones.

Si bien los formuladores de políticas pueden aprobar políticas nuevas y favorables, o revisar y cambiar políticas antiguas, estos cambios pueden demorar un buen



tiempo en producir resultados que puedan medirse, es decir, producir cambios en el impacto, y esto puede tener consecuencias para el momento en que se realizan las evaluaciones. Es posible que sea necesario medir el impacto en una evaluación posterior, luego de transcurrido un cierto tiempo, en vez de durante la evaluación final de una iniciativa de promoción²⁴.

Seguimiento de los avances

Cada vez que un asunto viable (no un objetivo político específico de más largo plazo) permanece en la agenda durante demasiado tiempo (por ejemplo, más de seis meses), debe considerarse como una señal de advertencia de que algo salió mal.

Por lo general, es el resultado de errores cometidos en una etapa anterior del proceso de promoción, debido a información, tiempo o personal insuficientes. En este caso, la OE debe reevaluar sus tácticas estratégicas y el posicionamiento del tema.

Un factor que complica esta situación es la naturaleza dinámica del trabajo de promoción y de políticas, ya que tanto los contextos como los actores clave cambian de manera constante. No importa cuán claramente la OE formule una ruta hacia un cambio de política deseado a largo plazo, es prácticamente imposible determinar, predecir o explicar todas las variables que podrían ser importantes en dicho proceso de cambio²⁵.

Lo que una OE consideraba una expectativa de cambio realista el mes pasado, podría ser ahora poco realista debido a nuevas circunstancias. Uno de los desafíos clave en la evaluación del trabajo de promoción y de políticas es la identificación y definición de resultados a corto y mediano plazo; es decir, qué cambios pueden ocurrir en la ruta hacia un cambio a más largo plazo.

Al decidir un curso de acciones de promoción, la OE necesita conocer desde un principio sus metas y objetivos directos e indirectos. ¿Qué quiere cambiar y cómo espera lograr esos cambios?²⁶

²⁴ Reisman, J., Gienapp, A., Stachowaik, S. (2007). *A guide to measuring advocacy and policy organizational research services*. Annie E. Casey Foundation.

²⁵ Guthrie, K., Louie, J., David, T., & Crystal-Foster, C. (2005). *The challenge of assessing advocacy: Strategies for a prospective approach to evaluating policy change and advocacy*. Preparado para The California Endowment. Woodland Hills, California: The California Endowment.

²⁶ IFC. (2005). *Building the capacity of business membership organizations: Guiding principles for project managers*. Washington D. C.: World Bank Group.

²⁷ Batra, G., Bardini, M., & Weber, B. R. (2005). *Measuring performance in business enabling environment projects*. SME Department, World Bank / IFC.

LA SIGUIENTE MATRIZ (COMPUESTA DE CUATRO ELEMENTOS) PUEDE AYUDAR A HACER SEGUIMIENTO A ESTOS OBJETIVOS Y MEDIR EL ÉXITO²⁷

- El primer elemento es “Insumos/actividades”, y se refiere a los recursos financieros, humanos y de otro tipo que necesita la OE para avanzar en el tema, así como a las acciones o actividades específicas necesarias para ello.

- El segundo elemento es “Producto”: es el resultado directo de las actividades y/o insumos de la OE. Se trata de resultados que surgen a corto plazo, en vez de resultados más intangibles a largo plazo.

- El tercer elemento es el “Resultado”: se trata del efecto esperado causado directamente por las acciones de la OE. Mide el logro de las metas y objetivos de la OE

- El último elemento es el “Impacto”: el cambio final deseado; este mide si la OE ha logrado su objetivo.

EJEMPLO

Seguimiento de resultados e impacto

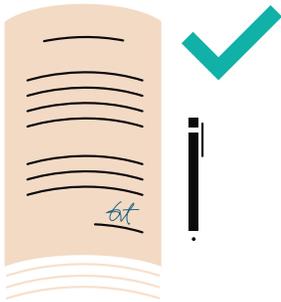


La agroindustria (en especial de manzanas) es sumamente importante para la economía del país ficticio Summerland, tanto en términos de empleo como de generación de divisas. Sin embargo, la competitividad de la industria, tanto en el mercado local como en el internacional, se ve obstaculizada debido a una combinación de factores. La OE ha identificado dos temas para sus esfuerzos de promoción. Uno es la eliminación de un obstáculo:

este se relaciona con el entorno empresarial, ya que las autoridades multan arbitrariamente a las empresas que transportan frutas y verduras al malinterpretar la legislación sanitaria vigente. El segundo tema es una oportunidad para hacer crecer esta industria en mercados extranjeros. En su investigación, la OE ha identificado la importancia del etiquetado ecológico para los inversionistas extranjeros y ve una oportunidad para el sector.

La matriz siguiente es un ejemplo de cómo, luego de fijar sus objetivos, la OE puede medir sus avances.

INSUMOS/ACTIVIDADES	PRODUCTO	RESULTADO	IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> Organice junto con el Gobierno un equipo de expertos para evaluar la legislación sanitaria vigente Evalúe la posibilidad de certificar las manzanas con etiquetado ecológico para expandir los mercados de exportación 	<ul style="list-style-type: none"> Definiciones claras de derechos y responsabilidades acordes con la ley para empresas dedicadas a la producción y el transporte de manzanas. Propuesta para incluir en la legislación referencias a certificación ecológica de manzanas 	<ul style="list-style-type: none"> Se da a todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley instrucciones que describen exactamente cuándo, dónde, por qué motivos y de qué manera pueden detener las operaciones de las empresas de transporte de frutas Establecimiento de medidas de amparo para las empresas de transporte injustamente multadas Las modificaciones a la ley son aprobadas en el Parlamento e implementadas, lo que permite la certificación de manzanas con etiquetado ecológico 	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento de las exportaciones de manzanas y aumento de las inversiones en el sector agroindustrial Mejora del entorno empresarial del sector agroindustrial



Aplicación de la política

La aplicación es la clave para el éxito. Los Gobiernos deben cumplir con los compromisos que han asumido. En última instancia, el éxito en maximizar el aporte del sector privado al crecimiento económico y la creación de empleo dependerá de la voluntad y la capacidad de los Gobiernos locales y nacionales para crear e implementar marcos de políticas adecuados que fomenten la productividad.

No tiene sentido que la OE haya investigado los obstáculos al crecimiento de la productividad y el desarrollo del sector privado, haya movilizado a sus miembros para promover un tema y haya desarrollado contrapropuestas a fin de que el Gobierno acepte la premisa de dicho argumento, y luego no haga nada.

Las tácticas de rendición de cuentas tienen como objetivo que el Gobierno se haga responsable por sus declaraciones de políticas o principios. Una vez que un Gobierno ha expresado su compromiso público con un principio, la OE puede usar dicha posición, y su dominio de la información, para denunciar cualquier discrepancia entre sus palabras y sus actos.

Uno de los peligros del proceso de políticas es que, una vez que se adoptan las decisiones e instrumentos clave, se asume que “el trabajo ha terminado”. La fatiga puede reducir la participación en la etapa de implementación, y se puede pasar a centrar la atención en nuevos retos²⁸.

Si las OE están buscando un cambio regulatorio, es importante verificar qué órgano del Gobierno se encuentra a cargo de proponer/realizar dicho cambio. Puede ocurrir que el cambio deseado dependa de la voluntad del órgano del Gobierno encargado de guiarlo e implementarlo. En muchos casos, esto es exactamente lo que sucede. Las personas con información privilegiada que desean preservar el statu quo son quienes tienen más que perder con un cambio.

Evaluación de los esfuerzos

Al cierre de su propuesta para el aumento de la productividad, la OE debe hacer una evaluación sistemática que le permita aprovechar las “victorias” e incorporar las “lecciones aprendidas” en futuros esfuerzos de promoción. Las OE deben hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Ha cambiado de alguna manera el tema que obstaculiza la productividad?
- ¿Se requiere de investigación adicional?
- ¿Fijó la organización un plazo para resolver o avanzar en el tema? ¿Fue respetado?
- ¿Hubo necesidad de modificar los objetivos o el cronograma?
- ¿Identificó la organización a los destinatarios correctos para la labor de promoción?
- ¿Logró llegar a estos destinatarios?
- ¿Tuvo la organización los mensajeros correctos?
- ¿Los destinatarios objetivo respondieron al mensaje de la OE?
- ¿El mensaje tuvo que ser modificado o ajustado?
- ¿Las tácticas de promoción de la organización demostraron ser efectivas?

²⁸ World Bank. (2005). *World Development Report*.

- ¿Fueron adecuados los recursos financieros y humanos?
- ¿Se aprovecharon las oportunidades para formar coaliciones?
- ¿Las coaliciones operaron de manera efectiva?

Medición del impacto mediante una herramienta de “seguimiento de temas”

Se trata de una herramienta sencilla que toda OE puede implementar y que hace seguimiento a los avances sobre un tema. Tiene utilidad tanto para la organización en sí, ya que le permite ver de manera comprobable y cronológica los pasos seguidos con respecto a un tema, como para sus miembros, pues es una forma útil de mantenerlos informados sobre las acciones de la organización. A menudo, los avances con respecto a un tema pueden tomar bastante tiempo, pues en ocasiones se producen retrocesos cuando un tema pierde fuerza, a pesar de que se estén realizando grandes esfuerzos de manera silenciosa tras bastidores.

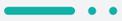
La herramienta de seguimiento tiene cinco columnas: la primera describe un tema; la segunda resume las recomendaciones de la OE sobre dicho tema; la tercera permite hacer seguimiento de los avances; la cuarta describe el estado actual de las propuestas (por ejemplo, compromisos firmes, subdecretos firmados, leyes presentadas al Parlamento); y se puede agregar una quinta columna para indicar los logros y la finalización de esa acción en particular.

Esta herramienta puede emplearse de una manera estricta o flexible. Cuando se utilizar para hacer seguimiento a recomendaciones sumamente específicas, proporciona un medio seguro para medir los avances de cada propuesta, lo que es fundamental para el proceso. Esto también puede ayudar a la comunicación con los miembros.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un proceso de promoción de políticas es a menudo un mecanismo políticamente sensible. Ser demasiado prescriptivo con esta herramienta o centrarse demasiado y con demasiada anticipación en los resultados deseados (por ejemplo, cambios en las políticas o regulaciones) puede socavar el objetivo general de la organización.



Referencias



Enabling environment for sustainable enterprises Toolkit (ESEE Toolkit) International Labour Organization - ILO
<http://eese-toolkit.ilo.org/index.php/en/>

Aga, Gemechu A.; Francis, David C. (2015). As the market churns: estimates of firm exit and job loss using the World Bank's enterprise surveys. Policy Research working paper; no. WPS 7218. Washington, D.C.: World Bank Group.

Haltiwanger, J. C., Bartelsman, E., & Scarpetta, S. (2004). Microeconomic evidence of creative destruction in industrial and developing countries. The World Bank.

Jane Reisman; Anne Gienapp; Sarah Stachowaik: A Guide to Measuring Advocacy and Policy Organizational Research Services; Annie E. Casey Foundation.

K. Guthrie, J. Louie, T. David, and C. Crystal-Foster: The Challenge of Assessing Advocacy: Strategies for a Prospective Approach to Evaluating Policy Change and Advocacy. Prepared for The California Endowment. Woodland Hills, California: The California Endowment, 2005.

IFC: Building the Capacity of Business Membership Organizations Guiding principles for Project Managers, 2005.

Geeta Batra; Mark Bardini; Benjamin Reno Weber: Measuring Performance in Business Enabling Environment Projects, SME Department, World Bank/IFC, 200



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP

Information on ILO publications
and digital products can be found
at: www.ilo.org/publns.